CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

OCTOBRE 2005

NOTE DE SYNTHESE A PARTIR D'UN DOSSIER PORTANT SUR LA SPECIALITE :

DROIT PUBLIC

EPREUVE N° 14

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

SUJET :

Les possibilités et les limites réglementaires au droit d'information et d'expression des élus d'opposition dans une assemblée territoriale.

DOCUMENTS JOINTS

DOCUMENT N°1 : **Extrait** Article 9 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
www.legifrance.gouv.fr (28 février 2002). **Page 3**

DOCUMENT N°2 : **Extrait** Sénat « Question écrite n° 15525 du 13 janvier 2005 avec réponse posée par Masson Jean-Louis du groupe NI »
www.senat.fr. **Page 4**

DOCUMENT N°3 : « L'opposition a droit à un temps de parole suffisant » François Meyer.
La Gazette des Communes du 25 avril 2005, n° 1787. **Page 5**

DOCUMENT N°4 : « Tribunes de l'opposition, mode d'emploi » Jean-Louis Peru.
La gazette des communes du 26 mai 2003, n° 1695. **Page 6**

.../...

DOCUMENT N°5 : « Une région est-elle fondée à demander le remboursement des dotations versées aux groupes d'élus ?» Jean-Jacques Louis.
Bulletin Juridique des Collectivités Locales de Février 2005, n° 2005.02
Page 11

DOCUMENT N°6 : « Les droits de la minorité municipale opposables à la majorité » Séverine Brondel
AJDA du 3 mai 2004, n° 2004.17. **Page 14**

DOCUMENT N°7 : « Le vrai visage de la décentralisation » Élisabeth Mella et Justin Kissangoula.
Revue générale des Collectivités Territoriales de Mai-Juin 2002, n° 23189
Page 17

DOCUMENT N°8 : « Le droit d'expression des élus locaux dans les bulletins d'information (à travers la jurisprudence du tribunal administratif de Versailles) » par Olivier Couvert-Castéra.
AJDA du 4 octobre 2004, n° 2004.33. **Page 28**

DOCUMENT N°9 : « Quels espaces faut-il réserver, dans les publications communales, à l'expression des conseillers d'opposition ? » François Séners
Bulletin Juridique des Collectivités Locales de Mars 2004, n° 2004.03159
Page 36

DOCUMENT N°10 : « L'information des assemblées délibérantes locales : enjeux et difficultés » par Dominique Landbeck
AJDA du 16 juin2003, n° 2003.22. **Page 40**

DOCUMENT N°11 : « Droit à l'information et collectivités territoriales » par Christophe Fiorentino
Revue générale des Collectivités Territoriales de Juillet-Août 2002, n° 24
Page 47

NOTA :

- 2 points seront retirés de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidat (e) s ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.
- Si des valeurs monétaires sont exprimées dans les copies elles doivent l'être en euros.

EXTRAITS

DOCUMENT N°1

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002

Relative à la démocratie de proximité

Article 9

[...]

I. - Après l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-27-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2121-27-1. - Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

II. - Après l'article L. 3121-24 du même code, il est inséré un article L. 3121-24-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3121-24-1. - Lorsque le département diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil général, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

III. - Après l'article L. 4132-23 du même code, il est inséré un article L. 4132-23-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4132-23-1. - Lorsque la région diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil régional, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

[...]

DOCUMENT N°2

EXTRAITS

Questions écrites

12leg[2005]

Réglementation relative au bulletin municipal

Ministère de dépôt: Intérieur

Question écrite N° 15525 du 13/01/2005 page 67 avec réponse posée par MASSON (Jean-Louis) du groupe NI .

M. Jean-Louis Masson attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur le fait que l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un espace est réservé dans chaque bulletin municipal à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Il souhaiterait qu'il lui indique si l'espace rédactionnel en cause doit être obligatoirement réparti de manière proportionnelle à l'importance de chaque groupe d'opposition. Il souhaiterait aussi savoir si le maire peut imposer la typographie et interdire par exemple qu'il y ait des sous-titres.

—

Ministère de réponse: Intérieur - Publiée dans le JO Senat du 10/03/2005 page 694.

Selon les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, dans les bulletins d'information générale diffusés par les communes de 3 500 habitants et plus, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, les modalités de cette disposition étant à définir par le conseil municipal dans son règlement intérieur. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'espace accordé aux groupes d'élus soit proportionnel à leur représentation au sein du conseil municipal (TA de Dijon, 27 juin 2003, req. 021277/GC). Les dispositions législatives susvisées ne s'opposent pas néanmoins à ce que la répartition de l'espace réservé aux conseillers minoritaires se réfère au principe de la représentation proportionnelle (TA de Bordeaux, 3 février 2004, req. 022990). Il appartient au conseil municipal et non au maire de définir dans le règlement intérieur les conditions de présentation des articles rédigés par les élus minoritaires, s'il l'estime opportun.

Le Cahier JURIDIQUE

Textes officiels • Réponses ministérielles • Jurisprudence • Analyse

DÉCRYPTAGE

INSTITUTIONS L'opposition a droit à un temps de parole suffisant

Par un arrêt du 30 décembre 2004 (*), la cour administrative d'appel de Versailles a précisé les conditions dans lesquelles le temps de parole des élus au sein du conseil municipal peut être limité dans le cadre du règlement intérieur.

Par délibération du 31 mai 2001, le conseil municipal de Taverny a approuvé son nouveau règlement intérieur. Aux termes de l'article 14 de ce texte: «Le maire appelle les affaires inscrites avec débats à l'ordre du jour et il les soumet à la délibération du conseil.» L'article 16 prévoit également que: «La parole est ensuite accordée par le maire aux conseillers municipaux qui la demandent. Aucun membre du conseil municipal ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au maire et l'avoir obtenue, même s'il est autorisé par un orateur à l'interrompre. Les conseillers prennent la parole dans l'ordre déterminé par le maire.» Surtout, le texte stipule qu'à l'exception du rapporteur, du maire et de l'adjoint compétent, personne ne peut s'exprimer plus de deux fois sur la même question, et que le temps de parole total est limité à six minutes.

Durée d'intervention trop limitée

Il résulte des dispositions des articles 2121-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales, notamment des articles L.2121-29 et L.2121-12, que les conseillers municipaux ont un droit à l'expression pour les affaires inscrites avec débat à l'ordre du jour du conseil municipal. En limitant à six minutes le temps de parole total de ceux-ci, sauf en ce qui concerne le rapporteur, le maire et l'adjoint compétent, le conseil municipal de Taverny a méconnu le droit à l'expression des conseillers municipaux.

Droit au questionnement indépendant

Toutefois, ce droit ne doit pas être confondu, comme l'a fait le juge de première instance, avec les dispositions de l'article L.2121-19 du CGCT qui concernent plus particulièrement les règles de présentation et d'examen des questions orales.

Intérêt pour agir maintenu

Par ailleurs, sur le plan procédural, il faut préciser que le fait que M. X, conseiller municipal ayant participé à la séance au cours de laquelle ce règlement a été adopté, avait voté en 1996 des dispositions identiques ne peut faire obstacle à ce qu'il soit regardé comme ayant un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de cette nouvelle délibération.

François Meyer

(*) Cour administrative d'appel de Versailles, 30 décembre 2004, «Commune de Taverny», req. n°02VE02420.

DOCUMENT N°4

Tribunes de l'opposition, mode d'emploi

A retenir

➢ L'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales pose un droit minimal bénéficiant aux élus minoritaires que la collectivité est en droit, sous réserve de respecter une égalité de traitement portant sur le rythme de parution et de pagination, d'accorder également aux élus majoritaires.

➢ Le droit d'expression des «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale» ne semble pas pouvoir être réservé aux seuls groupes tant il est vrai que les droits reconnus aux élus minoritaires sont consubstantiels à l'exercice même des mandats locaux, qui demeurent individuels.

➢ La majorité de l'assemblée ne peut cependant, au travers de l'adoption d'un règlement intérieur, restreindre le droit d'expression des minorités au-delà d'un minimum qu'il appartiendra au juge administratif de fixer au cas par cas.

➢ Le maire ou le président de l'EPCI sont directeur de publication, au sens des lois sur la presse, et sont tenus pour responsable de l'ensemble des écrits publiés, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse posant le principe de la responsabilité du directeur de la publication.

Une analyse de **Jean-Louis Peru**, avocat à la cour, cabinet Gaia

La loi dite «démocratie de proximité» du 27 février 2002 a organisé, au bénéfice des élus d'opposition, un droit d'expression dans les supports d'information des collectivités territoriales et des EPCI (1).

L'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que: «dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur». D'application immédiate, cette disposition législative nécessite cependant d'être interprétée, pour éviter aux exécutifs des communes et des EPCI de se voir accusés d'actes de censure ou d'être contraints de multiplier l'expression des opinions minoritaires.

Ces interrogations tournent, principalement, autour des cinq points suivants: «Qui sont les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale?» **(II)** «Faut-il raisonner en termes de groupes ou s'agit-il d'un droit individuel?» **(III)** «Quels sont les supports de communication concernés?» **(IV)** «Quelle latitude a le règlement intérieur pour organiser l'expression de ces conseillers?» **(V)** «Peut-on contrôler ces tribunes, notamment en période électorale?» **(VI)**.

Pour être approchées, ces notions nécessitent d'être replacées dans le cadre plus général de la communication municipale et dans celui des droits d'organisation et d'expression d'ores et déjà reconnus aux conseillers municipaux d'opposition **(I)**.

I / L'expression minoritaire s'inscrit dans le droit général de la population à l'information

Le Conseil d'Etat, dès son rapport de 1994 consacré aux services publics, a considéré qu'aux côtés des principes traditionnels d'égalité et de continuité des services publics ont émergé les nouveaux principes de transparence et de responsabilité de l'action administrative. Ces nouveaux principes passent nécessairement par l'information des habitants de l'action de l'administration.

La loi du 6 février 1992 modifiée, dite loi ATR, affirme «le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci» (article L.2141-1 du CGCT).

Ainsi, l'information locale est un droit pour les citoyens et donc un devoir pour les collectivités qui doivent informer les habitants de leurs activités. C'est dans ce cadre général que

s'insère la nouvelle disposition élargissant l'information des habitants à la voix des minorités locales. Cette nouvelle étape prolonge la lente élaboration d'un véritable statut des élus minoritaires les faisant bénéficier:
- d'un droit d'expression à l'intérieur de l'assemblée délibérante, en leur permettant de poser des questions orales (L.2121-9), d'être représentés dans les commissions instituées par l'assemblée délibérante (L.2121-22) ou de proposer la constitution de mission d'information pour les communes de plus de 50000 habitants (L2121-22-1);
- d'un minimum d'organisation matérielle: prêt de salle (article L.2121-27 du CGCT), outre les dispositions relatives au fonctionnement des groupes dans les communes de plus de 100000 habitants (L.2121-28).

Pour chacun de ces points, le juge administratif a posé des règles permettant d'éclairer la mise en œuvre du nouveau droit à l'expression écrite.

II / Quels sont les élus concernés?

A. Elus minoritaires et majoritaires

Bien que la loi ne semble octroyer ce droit qu'aux élus n'appartenant pas à la majorité, il est douteux que le législateur ait entendu priver d'expression les élus majoritaires, sauf à considérer qu'ils seraient suffisamment représentés par la publication d'articles généraux et la parution des éditoriaux du maire. Cette analyse semble partagée par le ministère de l'Intérieur qui rappelait que l'article L.2121-27-1 «permet aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale de disposer d'un espace d'expression dans le bulletin d'information générale que diffuse leur commune, mais ne prévoit pas que des groupes qui ont pu se constituer au sein de la majorité bénéficient du même droit» (2).

Si le ministre fait valoir que «les élus qui font partie de la majorité peuvent plus aisément faire valoir leur point de vue et participent pleinement aux actions municipales par les délibérations qu'ils adoptent. Les bulletins municipaux ayant pour objet d'informer les habitants sur la gestion communale, leur contenu reflète les choix politiques de la municipalité et de la majorité qui la soutient», il relève cependant que «si le législateur n'a pas considéré nécessaire de réserver une place d'expression à tous les élus du conseil municipal, rien ne s'oppose à ce que les bulletins d'information diffusés par les communes comportent un espace pour les élus de la majorité».

De fait, le droit à l'expression écrite dans les bulletins d'information étant l'un des attributs des mandats locaux, on peine à concevoir que les élus majoritaires puissent en être privés.

Il semble permis de considérer que le texte pose un droit minimal bénéficiant aux élus minoritaires que la collectivité est en droit, sous réserve de respecter une égalité de traitement portant sur le rythme de parution et de pagination, d'accorder également aux élus majoritaires.

A NOTER

L'article L.2121-27 du CGCT permet la mise à disposition d'un local commun à «l'ensemble des conseillers de la minorité, qu'ils soient isolés ou appartenant à des groupes».

Cela étant, une difficulté réside dans la notion de «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale». Aucune définition légale n'en est donnée. On ignore si les «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale» doivent être considérés individuellement ou s'il est loisible de raisonner en termes de groupes d'élus. On ignore même ce qu'est la majorité municipale.

B. Les élus minoritaires sont identifiés par leur présence sur les listes présentées lors du scrutin

Le texte évoque «les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale». Faut-il entendre cette notion comme visant les conseillers candidats sur des listes opposées ou doit-on l'apprécier par référence aux votes émis par les conseillers lors de l'examen de délibérations particulières, par exemple lors du vote du budget? Posée lors des travaux parlementaires, cette question n'a pas reçu de réponse.

Au Sénat, Monsieur Vasselle s'est interrogé «sur la notion de majorité, qui risque de donner lieu à des contentieux liés à l'application de la loi». Le sénateur demanda au gouvernement de donner la définition de cette notion: «quelle est la majorité? Celle qui a élu le maire ou celle qui vote le budget?»

Selon le ministre, les deux notions se recoupent: «quand plusieurs listes se présentent au suffrage des électeurs, des majorités se dégagent et l'on s'en aperçoit ensuite lors du vote du budget». L'interrogation demeure, notamment pour les majorités initiales qui «éclatent» ultérieurement.

Cependant, le droit des collectivités territoriales connaît déjà certains mécanismes destinés à garantir l'expression pluraliste en leur sein, dont il est permis de s'inspirer. De manière générale, l'article L.2121-22 du CGCT prévoit le respect de «la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale» pour la composition des commissions municipales ou des commissions d'appel d'offres. Sur ce point, le juge administratif envisage cette répartition à la proportionnelle des représentants des listes concurrentes lors du scrutin municipal (3). Aussi, paraît-il envisageable de raisonner en termes de listes concurrentes, éventuellement éclatées en plusieurs groupes, et ce, quelle que soit la taille de la commune, le droit à expression écrite ne relevant pas du régime des aides apportées au fonctionnement des groupes.

●●●

(1) L'article 2121-27-1 organise ce droit pour les communes, l'article L.3121-24-1 pour les départements et l'article L.4132-23-1 pour les régions. S'agissant des EPCI, les dispositions de l'article L.2121-27-1 trouvent à s'appliquer via l'article L.5211-1 qui étend aux EPCI les dispositions relatives au fonctionnement des conseils municipaux (en ce sens, TA Besançon, ordonnance n° 03.0218 du 21 février 2003). Sont donc concernés les EPCI comprenant une commune de plus de 3500 habitants.
(2) RQE n° 7423 JO AN 27 janvier 2003, p. 575.
(3) TA Nice, 3 février 2000, Barety et autres, RFDA 2000, 803.

➤ *Un règlement intérieur ne peut réserver la présentation de questions orales aux conseillers membres d'un groupe constitué.*

III / S'agit-il d'un droit individuel ou réservé aux groupes ?

Reste à déterminer si les « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » doivent être considérés individuellement ou s'il convient de privilégier les groupes d'élus. Les débats parlementaires ne permettent pas d'éclairer ce point, les parlementaires n'ayant raisonné qu'en termes de groupes, sans toutefois écarter la possibilité d'une expression individuelle. Là encore, il faut donc raisonner par analogie. La notion apparaît, antérieurement à la loi du 27 février 2002, à l'article L.2121-27 du CGCT qui impose la mise à disposition d'un local commun aux élus minoritaires dans les communes de 3500 habitants et plus.

Examinant le refus de la mise à disposition d'un local permanent aux conseillers municipaux, le commissaire du gouvernement Stahl a pu considérer que, dans les communes de plus de 10000 habitants, par combinaison des articles L.2121-27 du CGCT et R.318-1 du Code des communes, les conseillers municipaux d'opposition bénéficiaient d'un véritable droit de mise à disposition d'un local permanent. Le commissaire du gouvernement pose « que, dans ces communes, chaque groupe d'opposition doit obtenir, sur sa demande, un local permanent » (4).

Plus précisément, le commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sous le jugement du tribunal administratif de Lille du 26 novembre 1998 (5), a interprété l'article L.2121-27 du CGCT comme permettant la mise à disposition d'un local commun à « l'ensemble des conseillers de la minorité, qu'ils soient isolés ou appartenant à des groupes ».

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, par jugement du 17 février 2003 (6) a considéré qu'un règlement intérieur ne pouvait réserver la présentation de questions orales aux conseillers membres d'un groupe constitué.

Le tribunal pose que ce mode d'expression est ouvert, de manière individuelle, à tout conseiller municipal, et relève : « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose, dans les communes de plus ou de moins de 100000 habitants, la constitution de tels groupes, ni ne subordonne le droit d'expression reconnu à ces élus, à l'appartenance à un groupe constitué ». Le droit d'expression des « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » ne semble, dès lors, pas pouvoir être réservé aux seuls groupes, tant il est vrai que les droits reconnus aux élus minoritaires sont consubstantiels à l'exercice même des mandats locaux, qui demeurent individuels.

A NOTER

Le droit d'expression ne s'applique pas aux documents présentant, de manière spécifique, telle ou telle action municipale.

(4) Conclusions sous CE, 4 juillet 1997, Monsieur Leveau, RFDA 1997, p. 819.
(5) M. Eymery c/communauté urbaine de Dunkerque, AJDA, 20 avril 1999, p. 359.
(6) M. Labbé c/commune d'Aulnay-sous-Bois, req. n° 0102415.

IV / Quels sont les supports concernés ?

La loi du 27 février 2002, faisant écho aux dispositions de l'article L.52-1, 2e alinéa du Code électoral, vise le « bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal ». La notion de bulletin d'information générale paraît, assez clairement, distinguer ce support du recueil des actes et délibération, ou de la publication des comptes rendus des séances du conseil municipal qui peuvent, par ailleurs, faire l'objet d'une publication entièrement libre (art. L.2121-26).

Il est incontestable que les conseillers municipaux d'opposition disposent désormais de la faculté de s'exprimer dans les supports de communication au-delà des seuls comptes rendus des débats de l'assemblée délibérante. Ce droit leur est ouvert quelle que soit la forme de diffusion du bulletin, qu'il soit imprimé ou diffusé via internet. Il n'y a pas de difficulté d'interprétation pour les collectivités ne diffusant qu'un seul bulletin. En revanche, qu'en est-il de celles qui publient plusieurs documents ?

Il ne semble pas que les minorités aient la possibilité de s'exprimer dans tous les vecteurs d'information et de communication des collectivités. Ce droit est limité aux seuls magazines d'information générale et non pas aux documents présentant, de manière spécifique, telle ou telle action municipale. Aussi, seront exclus les documents purement informatifs ou les documents plus ponctuels, tels les « Lettre du maire » qui ne sont pas « d'information générale ». En cas de diffusion de plusieurs documents d'information générale ou d'ouverture d'un site internet, les conseillers d'opposition ont-ils le droit de s'exprimer dans l'ensemble de ces vecteurs ? Sur ce point, les travaux parlementaires ne sont guère éclairants, les débats n'évoquant que la seule hypothèse d'un bulletin unique. En l'attente de jurisprudence, il peut être raisonnable de considérer qu'il appartient au règlement intérieur d'identifier les vecteurs ouverts et ceux qui ne le seront pas, ne serait-ce qu'en considération des difficultés pratiques que peuvent rencontrer les minorités qui peineront à assurer un rythme de parution trop soutenu.

V / Quel est le rôle du règlement intérieur ?

Le texte renvoie au règlement intérieur pour déterminer les modalités d'application de ce droit à l'expression. Les assemblées délibérantes ont une relative lattitude d'organisation de l'exercice de cette liberté. La loi s'est limitée à fixer le cadre général du droit à l'expression des conseillers minoritaires, à charge pour les collectivités de l'organiser raisonnablement et loyalement. La majorité de l'assemblée ne peut cependant, au travers de l'adoption d'un règlement intérieur, restreindre le droit d'expression des minorités au-delà d'un minimum qu'il appartiendra au juge administratif de fixer au cas par cas. Le bon sens et la reconnaissance des droits de la minorité doivent cependant conduire à l'élaboration d'un dispositif raisonnable. Le droit à l'expression des minorités ne

saurait, en effet, être sans limites, sauf à nier les pouvoirs d'organisation que détiennent, de par leurs fonctions, les exécutifs locaux en termes d'organisation du service public de communication et des possibilités d'organisation reconnues aux assemblées délibérantes au travers de l'adoption d'un règlement intérieur. Il appartiendra au règlement intérieur d'organiser le cadre général de la libre expression des conseillers, en déterminant les organes de publication concernés, en organisant une pagination respectant l'égalité de traitement entre les groupes et, éventuellement, entre les conseillers isolés. Rien n'impose, en effet, d'accorder le même espace d'expression à un groupe qu'à un conseiller municipal. Il semble possible de distinguer ces différences de situation au travers de l'importance de la pagination ou le rythme de publication. Si le règlement intérieur doit fixer les modalités pratiques de taille, de charte graphique des tribunes, il doit également organiser le rythme de parution et les délais de remise des textes, de manière à permettre au responsable de l'exécutif local d'exercer ses responsabilités propres. Il appartient aux responsables de l'exécutif de s'assurer du contenu des tribunes de l'opposition. Le droit d'expression reconnu aux minorités ne saurait être absolu. Il s'insère en effet dans le cadre plus général du service public de communication et obéit également aux règles posées tant par les lois sur la presse de 1881 que par celles édictées par le Code électoral.

VI / Quel contrôle du contenu des tribunes ?

Le maire, ou le président d'un EPCI, détient du fait de sa double responsabilité de chef du service public de communication et de directeur de la publication un certain pouvoir de contrôle sur l'expression de la minorité. Il doit donc s'assurer que les tribunes sont consacrées à des sujets d'intérêt local, ne sont ni injurieuses ni diffamatoires, et ne contreviennent pas aux règles posées par le Code électoral. S'agissant de l'injure ou de la diffamation, le maire ou le président de l'EPCI sont directeurs de publication, au sens des lois sur la presse, et sont tenus pour responsables de l'ensemble des écrits publiés, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse posant le principe de la responsabilité du directeur de la publication. Mais l'examen des textes proposés doit aller au-delà, du fait que ces publications relèvent des règles applicables aux services publics.

A. Le service public de la communication

Le tribunal administratif d'Amiens (7) a posé que l'information municipale est un service public organisé par le maire, ●●●

➤ Le droit d'expression est ouvert, quelle que soit la forme de diffusion du bulletin, qu'il soit imprimé ou diffusé via internet.

➤ *Les tribunes de l'opposition doivent avoir, en toutes circonstances, un lien direct suffisant avec les affaires de la collectivité.*

●●●

en sa qualité de chef des services municipaux. Comme pour tout service public, il doit l'organiser en conformité avec les textes applicables. Notamment, l'objet de l'information doit entrer dans le champ de compétences de la collectivité.

L'interdiction faite aux collectivités de déborder de leur champ de compétences ne leur interdit cependant pas de se préoccuper des conditions générales dans lesquelles elles mènent leurs actions. Mais leurs interventions dans le champ politique doivent cependant toujours présenter un lien suffisant avec l'intérêt local. Ainsi, la Ville de Paris était en droit de mener une campagne d'information et de communication sur le projet de loi dit « PLM », parce que celui-ci modifiait profondément le régime administratif de la capitale, ce qui assurait à cette campagne d'information un rapport direct avec l'intérêt local (8). A l'inverse, le Territoire-de-Belfort n'était pas fondé à éditer une plaquette appelant à voter "non" lors du référendum relatif au Traité de Maastrich, les relations internationales de la France ne ressortissant pas de la compétence des collectivités territoriales (9).

Au regard de ces règles, il est donc nécessaire que les tribunes de l'opposition, ainsi que les éditoriaux, ne se limitent pas à de simples prises de positions politiques mais présentent, en toutes circonstances, un lien direct suffisant avec les affaires de la collectivité. Ces règles générales s'appliquent en toutes époques, y compris, mais avec davantage d'acuité encore, lors des périodes électorales.

B. Le contrôle des tribunes en période électorale

L'article L.52-1 du Code électoral interdit à une collectivité, dans les six mois précédant le scrutin, toute présentation avantageuse de ses réalisations et de sa gestion qui la concerne. Ce risque n'est guère susceptible d'être encouru s'agissant des tribunes d'opposition. Mais il peut en aller autrement des tribunes rédigées par des conseillers majoritaires.

A NOTER

Le maire, en tant que directeur de la publication, détient un certain pouvoir de contrôle sur l'expression de la minorité.

Parallèlement, l'article L.52-8 du Code électoral interdit la participation des personnes morales de droit public au financement des campagnes électorales. Les avantages en nature consentis par des collectivités à un candidat, et singulièrement les textes ou photographies valorisant l'image, le bilan ou l'action d'un candidat à l'intérieur d'un bulletin municipal, constituent de dons prohibés (10). Dans une telle hypothèse, il appartient au président de l'exécutif de s'opposer à la parution de ces textes.

Pour éviter ce risque, de nombreuses collectivités avaient coutume de cesser la parution des éditoriaux et des tribunes dans les trois ou six mois précédant l'élection. Ces suppressions apparaissaient comme une précaution excessive dès lors que, sous réserve que l'éditorial ou la tribune du maire ne puisse être considérés comme des éléments de dispute électorale, rien n'imposait, en théorie juridique, de les supprimer à l'approche des élections. Jusqu'alors, l'essentiel était de ne pas rompre l'égalité des candidats entre eux, c'est-à-dire de ne pas privilégier la majorité au détriment de la minorité. Aussi, le Conseil d'Etat pouvait-il valider ce mécanisme, en relevant que: « si la page réservée à l'opposition dans le bulletin municipal a été supprimée (dans les six mois précédant l'élection), la même mesure a été prise concernant l'éditorial du maire » (11).

A NOTER

A l'approche des élections, rien ne semble imposer la suppression des tribunes et éditoriaux, dès lors que ces textes n'ont pas un caractère électoral.

La loi du 27 février 2002 est susceptible de modifier ce schéma de précaution, car elle institue un droit à l'expression écrite lié à l'exercice même du mandat.

Ainsi, selon le tribunal administratif de Besançon, « la manifestation publique de leurs opinions est, pour les élus, une garantie consubstantielle de leur statut; [...] en outre, le droit d'expression des élus est une condition essentielle du débat démocratique; [...] par suite, la liberté d'expression constitue une liberté fondamentale » et ce, par application de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (12).

Ce droit est tellement impérieux qu'il justifie la saisine du juge administratif par voie de référé liberté, tel qu'organisé par l'article L.521-2 du Code de justice administrative. Le référé liberté, sur lequel il est statué en 48 heures, présente la particularité d'autoriser le juge à enjoindre l'administration de respecter telle modalité d'organisation décidée par ce dernier.

Aussi, et dès lors que, par définition, les tribunes ou éditoriaux ne peuvent présenter de caractère électoral, rien ne semble imposer de les supprimer à l'approche des élections, sauf à courir le risque de nourrir involontairement le débat électoral d'accusations de censure qui peuvent être rapidement sanctionnées par le juge. Mieux vaut en poursuivre la parution en en contrôlant la teneur.

Cependant, et quelles que soient les difficultés pratiques éventuellement rencontrées, il est impératif que l'ensemble des collectivités territoriales ou établissements publics concernés applique les règles nouvelles, les tribunes de l'opposition devant être mise en place quand bien même le règlement intérieur n'aurait-il pas été modifié.

Le tribunal administratif de Besançon a, en effet, fait injonction au président d'un EPCI « de réserver dans le prochain bulletin à paraître un espace destiné à la publication de cette tribune d'opposition » (13), constatant la carence de l'assemblée délibérante « à qui il appartenait dans un délai raisonnable d'adapter son règlement intérieur ».

Ainsi, compte tenu de l'ancienneté de la loi, les collectivités qui n'ont pas encore organisé au travers leur règlement intérieur le droit à l'expression désormais reconnu à leurs minorités sont susceptibles de s'y voir contraindre par le juge administratif. ●

(7) 31 octobre. 1978, AJDA 1979, n° 11.
(8) CE, 23 juillet 1986, Divier, AJDA 1986, 585, conc. Bonichot.
(9) CE, 25 avril 1994, président du conseil général de Belfort, AJDA 1994, 545, concl. Kessler.
(10) Entre autres nombreuses jurisprudences: CE 10 juin 1996, élections cantonales de Metz III.
(11) Elections municipales de Brétigny-sur-Orge, 30 octobre 1996.
(12) M. Collin, Req. n° 030218.
(13) M. Collin précité.

Une région est-elle fondée à demander le remboursement des dotations versées aux groupes d'élus ?

Résumé

Les délibérations prévoyant le versement de dotations forfaitaires aux groupes d'élus ne poursuivant pas un but d'utilité régionale, elles sont entachées d'illégalité et le président du conseil régional ne peut en faire application ; par suite, le président du conseil régional est tenu d'ordonner le reversement des dotations illégalement versées.

Questions communes à certaines collectivités locales ■ Statut des élus ■ Groupes politiques ■ Moyens de fonctionnement ■ Subventions ■ Légalité ■ Non.

CAA Marseille (5e ch.) 13 décembre 2004, *Association de gestion des comptes du secrétariat du groupe Front National du conseil régional PACA*, req. n° 00MA01278 – M. Moussaron, Prés.-rapp. – M. Louis, C. du G. – Me Maury, Av.

Conclusions

Jean-Jacques Louis, commissaire du gouvernement

Par deux délibérations en date des 9 juillet 1987 et 30 avril 1992, le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a attribué aux groupes politiques constitués en son sein, des dotations destinées à assurer leur fonctionnement.

Entre 1987 et 1994, l'Association pour la gestion des comptes du secrétariat du groupe « Front national » au conseil régional de PACA a régulièrement perçu ces dotations.

À la suite de l'intervention de la loi du 19 janvier 1995, le conseil régional a estimé que ces dotations n'étaient plus légales et, par une délibération du 23 mars 1995, il a rapporté les deux délibérations précédemment citées et demandé aux différents groupes de reverser les sommes déjà perçues.

En application de ces décisions et par un titre de recettes du 15 janvier 1996, le payeur régional de la région PACA a réclamé à l'association requérante le remboursement d'une somme de 2 811 297,50 F.

L'association, dans le délai de deux mois prescrit par les dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, a déposé un recours devant le tribunal administratif, visant à contester le bien-fondé de la créance de la région ; la saisine directe du tribunal administratif est ici justifiée, la procédure de la réclamation préalable devant le Trésorier-payeur général ne s'imposant pas [1].

Par jugement en date du 11 avril 2000, dont l'association relève régulièrement appel, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa requête tendant à l'annulation du titre de recettes exécutoire.

Trois moyens sont articulés en appel par l'association requérante.

Irrégularité du jugement ?

I. Le premier d'entre eux est tiré de l'irrégularité du jugement attaqué, en ce que celui-ci, en retenant la compétence liée du président de la région, n'aurait pas répondu au moyen tiré de ce que les sommes perçues par l'association requérante entraient dans la catégorie de celles qui peuvent être validées aux termes de la loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier du 19 janvier 1995.

Mais ce moyen est inopérant et, au demeurant infondé, dans la mesure où, dès avant la loi de 1995 – et donc sans qu'elle constitue un fondement nécessaire à la décision – la jurisprudence avait estimé que l'attribution par les conseils régionaux de dotations aux groupes politiques était illégale, comme dénuée d'intérêt régional [2].

Même sans la loi de 1995, par conséquent, les premiers juges auraient pris, ou, du moins, auraient dû prendre la même décision, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de la loi du 19 janvier 1995, validant les actes pris en application de délibérations antérieures à sa publication, dans la mesure où le champ d'application de cette validation n'inclut pas le versement des subventions aux associations représentant les « groupes politiques » de la région.

Vous écarterez donc ce premier moyen.

Omission de statuer ?

II. Le deuxième est également tiré de l'irrégularité du jugement en ce que les premiers juges auraient omis de statuer sur certains moyens.

1. Il est tout d'abord reproché au jugement de ne pas avoir répondu au moyen tiré de l'irrégularité de l'avis transmis par le Trésorier-payeur général.

On peut d'abord se poser la question de savoir si en contestant la régularité en la forme (et non pas la seule question du bien-fondé de la requête) du titre de recettes, l'association n'a pas articulé devant les premiers juges un moyen auquel ces derniers n'avaient pas compé-

[1] CE 12 octobre 1979, *Bernard Touchard* : Rec., p. 666 ; CAA Lyon 22 mars 1994, *Commune de Risoul* : Rec., p. 632.

[2] CE 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon* : Rec., p. 347 ; CE 18 avril 1994, *Lavenir* : Rec., p. 243.

tence pour répondre, le litige né de la contestation en la forme des titres appartenant au seul juge civil.

Mais, bien davantage encore, l'omission à statuer ne constitue une illégalité que pour autant que le moyen est opérant; si tel n'est pas le cas, le juge peut les rejeter par prétérition [3].

Or, lorsqu'une personne publique est tenue, en vertu de l'exercice d'une compétence liée, de prendre une décision, les moyens tant de légalité externe [4] qu'interne [5] sont inopérants; or, on le verra, la Région était tenue de prendre la décision litigieuse.

Impossibilité du retrait?

2. L'association requérante soutient également que les premiers juges auraient omis de répondre au moyen tiré de ce que les décisions d'attribution d'une dotation étaient créatrices de droit et qu'elles ne pouvaient être rapportées que dans le délai de recours contentieux.

En réalité, implicitement mais nécessairement, les premiers juges ont répondu à ce moyen.

Mais surtout, le moyen n'est pas fondé; s'il est vrai que depuis le célèbre arrêt *Soulier* du 6 novembre 2002 [6], le champ d'application de la notion de décision purement pécuniaire s'est singulièrement rétréci, toujours est-il que dès lors que les subventions étaient illégales, la seule circonstance que des versements aient été effectués ne peut avoir fait naître de droits.

En outre, les simples opérations de liquidation mensuelles ne sont pas susceptibles de faire naître des droits, ainsi que le relève l'arrêt *Soulier* précité, ces versements mensuels doivent, en l'espèce, ne constituer que l'application mécanique des délibérations antérieures qui prévoyaient des dotations.

L'association requérante est d'ailleurs d'accord avec cette analyse, puisqu'elle admet expressément que ce ne sont pas les délibérations réglementaires qui ont créé des droits, mais des décisions individuelles de paiement.

Simplement, selon nous, ces décisions individuelles, dont on déduit l'existence de la réalité des paiements (un peu comme dans l'affaire *Cusenier* où la décision d'installer les colonnes de Buren au Palais Royal se déduisait de la présence des colonnes dans les jardins), n'ont pas d'autre portée que de liquider les sommes dues; elles sont donc insusceptibles de créer, par elles-mêmes, des droits.

Il n'y a donc, ainsi qu'en a jugé le tribunal administratif, aucun droit acquis qui ferait obstacle au reversement des subventions.

Validation des dotations par la loi de 1995?

III. Le troisième et dernier moyen est tiré de l'erreur de droit qu'auraient, selon l'association requérante, commis les premiers juges en estimant que la loi de 1995 n'avait pas validé les versements de dotations.

Comme tel, le moyen ne résiste guère à l'analyse: les termes mêmes de l'article 32 bis de la loi du 6 février 1992, dans sa rédaction issue de la loi du 19 janvier 1995 sont clairs et ne visent absolument pas l'hypothèse des dotations et subventions; au demeurant, telle est la position du Conseil d'État [7].

Par ailleurs, le fait que le retrait des délibérations de 1987 et 1992 soit sans doute irrégulier est ici sans incidence sur la solution du litige, dès lors que la requérante ne peut se prévaloir de délibérations qui sont illégales, la personne publique ne pouvant pas appliquer, en tout état de cause, un règlement illégal [8].

Les dotations étaient illégales et le président du conseil régional était tenu d'opérer le recouvrement de l'indu; nous concluons à la confirmation du jugement attaqué, et donc au rejet des conclusions de l'Association pour la gestion des comptes du secrétariat du groupe « Front national » au conseil régional de PACA. ■

[3] CE 25 mars 1960, *Boileau*: Rec., p. 234.

[4] CE 12 mai 1976, *Leboucher et Tarandon*: Rec., p. 246.

[5] CE 6 novembre 1959, *Coopérative laitière de Belfort*: Rec., p. 581.

[6] *AJDA* 2002.1434.

[7] CE 2 février 1996, *Région Alsace*, req. n° 154586, concl. Loloum.

[8] CE 14 novembre 1958, *Ponard*: Rec., T., p. 825; CAA Paris 18 mai 1999, *Commune de Clairefontaine-en-Yvelines*: *BJDU* 4/99, p. 254, concl. Brigitte Phémolant; CE 9 octobre 1996, *Commune de Valence*.

Arrêt

Vu la requête enregistrée le 16 juin 2000 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, sous le n° 00MA01278, présentée par Me Maury, avocat, pour l'Association de gestion des comptes de secrétariat du groupe Front national du conseil régional de PACA [...];

La requérante demande à la cour:
1°) d'annuler le jugement n° 9602411/9602823/9706208 du 11 avril 2000 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté ses demandes tendant à l'annulation:
– du titre de recette exécutoire du 15 janvier 1996 par lequel le président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur lui a ordonné de reverser une somme de 2811297,90 F;
– de l'avis des sommes à payer émis par le payeur régional à fin de recouvrement du titre de recette du 15 janvier 1996;
– du rejet implicite par le président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur de sa demande en date du 20 mars 1997 tendant à être partiellement déchargée des sommes mises en recouvrement par le titre de recette du 15 janvier 1996;
2°) d'annuler les décisions et actes administratifs ci-dessus mentionnés;
[...]

Considérant qu'aux termes de l'article 32 *bis* de la loi susvisée du 6 février 1992, dans sa rédaction issue de l'article 27 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 *« I. – Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus. II. – [...] Dans les conditions qu'elle définit, l'assemblée délibérante peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun un local administratif, du matériel de bureau et prendre leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications. L'autorité exécutive de la collectivité territoriale peut, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 25 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante en application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux [...] III. – Sont validés les actes pris en application des délibérations sur le même objet antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 95-65 du*

19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique »; que ces dernières dispositions, qui ont pour objet de valider les seuls actes pris pour l'application de délibérations prévoyant des mesures de la nature de celles qui sont mentionnées aux paragraphes I et II de l'article 32 *bis*, ne peuvent être regardées comme validant le versement de subventions forfaitaires à des groupes d'élus;

Considérant que par délibération du 9 juillet 1987 le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a notamment décidé d'attribuer à chacun de ses groupes d'élus une dotation mensuelle forfaitaire de 1 000 F par élu, portée à 2 000 F par délibération du 30 avril 1992; que par une délibération du 23 mars 1995, prise en considération des dispositions précitées issues de la loi du 19 janvier 1995, le conseil régional a rapporté les deux délibérations susmentionnées en tant qu'elles étaient relatives aux dotations aux groupes d'élus et a prévu de procéder aux « régularisations financières » nécessaires; que par le titre de recette exécutoire en litige, en date du 15 janvier 1996, le président du conseil régional a ordonné à l'Association de gestion des comptes de secrétariat du groupe Front national du conseil régional de PACA de reverser une somme de 2 811 297,97 F correspondant aux dotations mensuelles versées de 1987 à 1994;

Considérant qu'il résulte des principes susénoncés que les délibérations du 9 juillet 1987 et du 30 avril 1992, qui prévoyaient le versement de dotations forfaitaires aux groupes d'élus et ne poursuivaient pas un but d'utilité régionale, étaient entachées d'illégalité; que, sans qu'il y ait même lieu d'examiner la régularité de la délibération du 23 mars 1995 portant retrait des délibérations du 9 juillet 1987 et du 30 avril 1992, il appartenait en toute hypothèse au président du conseil régional de ne pas faire application des dispositions réglementaires illégales de ces délibérations;

Considérant que les versements mensuels effectués sur le fondement des délibérations du 9 juillet 1987 et du 30 avril 1992 étaient illégaux par voie de conséquence, sans qu'il y ait lieu d'examiner les emplois auxquels les ont affectés les groupes d'élus, et, ainsi qu'il ressort des principes susrappelés, n'ont pas été validés par la loi du 19 janvier 1995; que ces versements procèdent en l'espèce de simples mesures de liquidation qui n'ont pas fait naître de droits en faveur de l'association requérante; que, par suite, le président du conseil régional était tenu d'ordonner le reversement des dotations illégalement versées; que l'ensemble des moyens soulevés à l'encontre des actes en litige s'avère, par voie de conséquence, inopérant;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, qui n'est pas entaché d'omission à statuer et est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Marseille a rejeté ses demandes;

DÉCIDE:

Article 1er: La requête de l'Association de gestion des comptes de secrétariat du groupe Front national du conseil régional de PACA est rejetée.

[...] ■

Observations

La question des moyens attribués aux groupes politiques dans les assemblées des collectivités locales les plus importantes a défrayé la chronique. Des dotations ont été ainsi allouées sans qu'aucun texte ne régisse leur octroi jusqu'à l'intervention de la loi du 29 janvier 1993. Le Conseil d'État a annulé plusieurs délibérations prises avant l'intervention de ce texte qui avaient accordé des subventions à des groupes politiques. Elles ont été jugées comme ne constituant pas une dépense d'intérêt régional ou communal, dans une communauté urbaine [9] comme dans les communes ou régions [10]. Ce n'est que par la loi du 19 janvier 1995 que le législateur a décidé d'autoriser certaines aides aux groupes d'élus de certaines collectivités [11].

Pour régler la difficile question des délibérations antérieures, qui avaient conduit des chambres régionales des comptes à déclarer des élus comptables de fait et ordonner le reversement d'importantes sommes, la loi ajoutait une validation des actes antérieurs. Mais le Conseil constitutionnel a interprété strictement la portée de cette disposition rétroactive. Il a jugé qu'en prévoyant la validation des actes pris en application de délibérations antérieures « *sur le même objet* », le législateur n'a validé que les mesures de même nature que celles autorisées postérieurement à la loi. Se trouvaient donc exclues de la validation les subventions accordées aux groupes d'élus (doublement exclues du champ de la validation parce qu'elles modifient *de facto* le régime indemnitaire des élus et parce qu'aucune subvention de cette nature n'est autorisée par la loi du 19 janvier 1995 [12]), même si ces subventions avaient été utilisées pour l'un des objets désormais autorisés par la loi. L'analyse faite par la cour est donc tout à fait exacte en ce qui concerne l'illégalité du versement des dotations et la légalité de l'émission du titre pour en obtenir le reversement. Restait simplement à trancher la question de l'application de la jurisprudence *Soulier*, qui aurait fait obstacle audit recouvrement suivant la requérante; sur ce point, la position de la cour s'inspire des conclusions de S. Austry sur cette affaire *Soulier*, où il refusait la remise en cause des mesures de liquidation d'une créance mais essentiellement dans l'hypothèse d'erreurs de liquidation, ce qui n'est pas exactement le cas [13], tout en estimant que ces mesures n'étaient pas à proprement parler des décisions puisque l'origine de la créance était antérieure à la mesure de liquidation. ■

B. P.

[9] CE 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon*: Rec., p. 347; *AJDA* 1994.189, chron. C. Maugüé et L. Touvet.

[10] CE 20 juin 1994, *Ville de Lyon c/ Lavaurs*: Rec., p. 314; *DA* 1994, n° 512; CE 15 mai 1994, *Lavenir*: Rec., p. 243.

[11] Cf. CC n° 94-363 DC du 11 janvier 1995 commentée *in* L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, *Les grands arrêts de la décentralisation*, 2e éd., p. 548 et s.

[12] CE 12 février 1996, *Région Alsace*: Rec., p. 761; *DA* 1996, n° 200.

[13] Cf. *BJCL* 1/03, janvier 2003, p. 38.

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les droits de la minorité municipale opposables à la majorité

Si la majorité municipale peut réglementer le droit d'expression des élus minoritaires au sein des publications diffusées par la commune, elle ne peut pas limiter le droit de réunion de l'opposition tel qu'il est consacré par la loi.

COLLECTIVITE TERRITORIALE (GENERALITES) - Elu - Droits de la minorité

COMMUNE - Conseil municipal - Règlement intérieur

Conseil d'Etat, 28 janvier 2004

M. Bardou, rapp. - M. Séners, c. du g. - Me Carbonnier, SCP Waquet, Farge, Hazan, av.

Commune de Pertuis - n° 256544

ARRÊT

Considérant que, s'il appartient dans tous les cas au juge des référés, lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension d'une décision administrative, de rechercher, en l'état du dossier qui lui est soumis, si la requête en annulation de cette décision lui paraît recevable, il n'est, en tout état de cause, pas tenu de constater cette recevabilité dans les motifs de son ordonnance lorsqu'elle n'est pas contestée devant lui; que, par suite, l'ordonnance attaquée n'est entachée ni d'insuffisance de motivation ni d'erreur de droit en ne statuant pas de manière explicite sur la recevabilité de la requête à fin d'annulation, qui n'était pas contestée devant le juge des référés;

En ce qui concerne l'article 30 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis:

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales «dans les communes de plus de 3500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun» ; qu'aux termes de l'article D. 2121-12 du même code «dans les communes de 10000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent» ; qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes qui, comme celle de Pertuis, ont plus de 10000 habitants, l'attribution d'un local permanent est, pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, un droit que le maire est tenu de satisfaire; que dès lors le juge des référés, eu égard à son office, n'a pas commis d'erreur de droit en regardant comme de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée, en tant qu'elle adopte l'article 30 du règlement intérieur, le moyen tiré de ce que cet article, en limitant à une matinée par semaine la mise d'un local à la disposition des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, méconnaît les dispositions précitées de l'article D. 2121-12;

Considérant que la mise à disposition d'un local administratif permanent au bénéfice des membres de l'opposition municipale qui le demandent constitue, comme il a été dit ci-dessus, une obligation pour les communes de plus de 10000 habitants; que par suite la suspension d'une mesure qui ne satisfait pas complètement à cette obligation appelle nécessairement une nouvelle délibération du conseil municipal afin de remédier à cette insuffisance; que dès lors la commune n'est pas fondée à soutenir que le juge des référés aurait entaché de dénaturation son appréciation de l'urgence à suspendre la mesure litigieuse, au motif que cette suspension aurait conduit à ne plus mettre aucun local à la disposition des membres de l'opposition municipale;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le pourvoi de la commune de Pertuis doit être rejeté sur ce point;

Sur les articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis:

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales «dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale»; que par sa délibération du 2 décembre 2002, le conseil municipal de Pertuis a approuvé les articles 27 et 28 de son règlement intérieur, le premier fixant à une page dans la «revue municipale» et à une demi-page dans le bulletin «Pertuis info» l'espace réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, et le second chargeant le maire de répartir cet espace en cas de pluralité de demandes et imposant que les articles soient remis un mois au moins avant la parution du bulletin concerné; qu'il résulte du dossier soumis au juge des référés que la revue municipale paraît deux fois par an et comporte, outre un répertoire des commerces et associations et un guide des principales démarches auprès des services, une présentation générale, en une vingtaine de pages, des activités de la municipalité, précédée d'un bref éditorial du maire; que le bulletin mensuel «Pertuis info» comporte, outre des informations diverses d'actualité, la présentation en trois pages, d'un dossier à thème; qu'enfin un «flash du conseil municipal» rend compte en détail des débats de chaque réunion de cette assemblée; que, dans ces conditions, l'ordonnance attaquée a dénaturé les pièces du dossier en jugeant qu'étaient propres à créer un doute sérieux sur la légalité des articles, analysés ci-dessus, du règlement intérieur les moyens tirés, d'une part, de ce qu'une place devrait être réservée aux élus d'opposition dans le «flash» et que cette place devrait être plus importante dans les deux autres bulletins et, d'autre part, de ce que les modalités de répartition des espaces prévus laissent les intéressés dans l'ignorance de la date de parution des bulletins et de l'espace qui leur sera effectivement attribué; que la commune de Pertuis est donc fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant qu'elle suspend l'application des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2002;

Considérant qu'en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative il y a lieu, dans cette mesure, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés, d'une part, de ce qu'une place devrait être réservée aux élus d'opposition dans le «flash» et que cette place devrait être plus importante dans les deux autres bulletins et, d'autre part, de ce que les modalités de répartition des espaces prévus laissent les intéressés dans l'ignorance de la date de parution des bulletins et de l'espace qui leur sera effectivement attribué ne sont pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2002; que la demande de suspension présentée par M. Pellenc doit par suite être rejetée;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative:

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce il n'y a lieu de condamner ni la commune de Pertuis ni M. Pellenc à verser à l'autre partie la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens;

Décide:

Art. 1er: L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille est annulée en tant qu'elle suspend l'application des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2002.

Art. 2: La demande de suspension de l'application de ces articles 27 et 28 présentée par M. Roger Pellenc devant le juge des référés du tribunal administratif de Marseille est rejetée.

NOTE

Quels sont les droits de la minorité communale et jusqu'où un règlement intérieur adopté par un conseil municipal peut-il en encadrer l'exercice? Telles sont les questions que le Conseil d'Etat devait trancher ici, tant en ce qui concerne la mise à disposition de locaux que l'accès aux publications communales pour la minorité municipale.

En l'espèce, le 2 décembre 2002, le conseil municipal de la commune de Pertuis avait adopté un nouveau règlement intérieur dont trois dispositions étaient attaquées par un élu de l'opposition. Celui-ci soutenait qu'elles portaient une atteinte manifestement illégale à ses droits. Sa première demande, en référé liberté, avait été couronnée de succès en première instance. Mais cette ordonnance fut annulée par le Conseil d'Etat, par une décision qui soulignait que la condition d'urgence exigée dans le référé liberté diffère de celle requise pour l'obtention d'un référé suspension (CE 28 février 2003, *Commune de Pertuis*, à paraître au Lebon; AJDA 2003, p. 1171, note P. Cassia et A. Béal). M. Pellenc a alors engagé une seconde procédure d'urgence en référé suspension, cette fois, devant le tribunal administratif de Marseille. Cette juridiction y a fait droit, estimant que des doutes sérieux quant à la légalité de ces trois articles existaient. La commune a fait appel de cette ordonnance. C'est l'occasion pour le Conseil d'Etat d'affirmer que si la liberté de réunion de l'opposition ne peut être réglementée par la majorité, cette dernière peut, en revanche, encadrer la liberté d'expression de la minorité au sein des publications municipales.

La majorité municipale doit assurer à l'opposition les moyens d'exercer sa liberté de réunion

En vertu des articles L. 2121-27 et D. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de plus de 3500 habitants, les membres de l'opposition peuvent disposer d'un local commun; dans les communes de plus de 10000 habitants, ce local commun, quand il est sollicité, doit être permanent. La question qui s'était posée, et qui se pose ici à nouveau, consiste à savoir s'il existe, en la matière, une obligation pour la commune de faire droit à la demande ou s'il s'agit d'une simple faculté laissée à l'appréciation du maire. Dans un arrêt, *Leveau*, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il s'agissait d'une obligation et que tout maire, saisi d'une demande en ce sens, devait la satisfaire dans un délai raisonnable (CE 4 juillet 1997, *M. Leveau*, Lebon p. 282; RFDA 1997, p. 822, concl. J.-H. Stahl; AJDA 1997, p. 584, chron. Chauvaux et Girardot). Il n'est dès lors pas étonnant que, maintenant sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat estime que l'article 30 du nouveau règlement intérieur, adopté par le conseil municipal de Pertuis et attribuant un local à l'opposition seulement une matinée par semaine, alors que cette commune comprend plus de 10000 habitants, est manifestement illégal et qu'il en suspende l'exécution.

La majorité municipale peut encadrer la liberté d'expression de l'opposition

Plus inédite est la question soulevée par l'appréciation du caractère manifestement illégal des articles 27 et 28 du nouveau règlement. La commune de Pertuis dispose de trois publications communales: le «flash du conseil municipal», la «revue municipale», et «Pertuis infos». L'article 27 n'accorde aucun espace d'expression à l'opposition dans la première, une page dans la deuxième et une demi-page dans la dernière. L'article 28 fixe les règles de procédure que doivent respecter les conseillers d'opposition qui souhaitent s'exprimer dans l'une des deux publications qui leur sont ouvertes: ils doivent formuler une demande écrite au maire, celui-ci disposant de quinze jours pour leur répondre et répartir l'espace entre les candidats; ils doivent déposer leur texte un mois avant la date de parution de la publication concernée. Or, en vertu de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3500 habitants et plus qui diffusent, sous quelque forme que ce soit, «un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale». Mais c'est au règlement intérieur qu'est renvoyé le soin de définir les modalités de cette expression et la généralité des formules laissaient augurer de futurs contentieux (v. I. Muller-Quoy, L'élu local: nouveau statut, nouveau droit, AJDA 2002, p. 283). C'est le cas ici puisque le Conseil d'Etat devait trancher la question suivante: les articles 27 et 28 du règlement sont-ils manifestement illégaux eu égard aux dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code précité?

Une question préalable se posait: qu'est-ce qu'«un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal»? La réponse qu'on lui apporte permet de déterminer si la majorité pouvait fermer les colonnes du «flash du conseil municipal» à l'opposition comme elle l'a fait. Après avoir relevé que, par sa nature, cette publication est un relevé rendant compte des délibérations du conseil municipal et donc des positions exprimées par la minorité au même titre que de celles prises par la majorité, la Haute juridiction a estimé qu'il n'y avait pas là une illégalité manifeste.

Pour les deux autres publications, ouvertes cette fois-ci à la minorité, le Conseil d'Etat devait se prononcer sur la légalité du nombre de pages attribuées à l'opposition. La question est d'autant plus difficile que l'article L. 2121-27-1 ne fixe aucune norme s'agissant des espaces qui doivent être réservés aux élus de l'opposition et qu'il ne renvoie à aucun texte en dehors du règlement intérieur. Appréciant *in concreto* les éléments de chacune de ces publications, la formation de jugement suit les conclusions du commissaire du gouvernement. Selon François Séners, «une demi-page sur quatre ou six (dans le cas de Pertuis infos) et une page sur quinze ou vingt consacrées aux espaces rédactionnels (dans le cas de la revue

EN PRATIQUE

Les droits de l'opposition municipale consacrés dans cet arrêt

- Dans une commune de plus de 3500 habitants: prêt sur simple demande d'un local commun permettant la réunion des membres de l'opposition.
- Dans une commune de plus 10000 habitants: mise à disposition sur simple demande d'un local administratif permanent pour l'opposition.
- Dans une commune de 3500 habitants et plus: si la commune dispose d'un ou plusieurs bulletins d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale.

municipale) ne peuvent pas raisonnablement être regardées comme méconnaissant l'obligation instituée par l'article L. 2121-27-1 ». Enfin, en ce qui concerne la procédure de publication, les règles fixées par l'article 28 ne font pas obstacle à la libre expression des élus minoritaires mais en organisent simplement l'exercice.

Il convient toutefois de bien mesurer la portée de cet arrêt qui, s'il énonce des solutions inédites, a pour objet de se prononcer sur le caractère manifestement illégal de certaines dispositions. Plus intéressante sera la position des juges du fond qui ne devront pas juger de ce qui est manifestement mais de ce qui est ou n'est pas légal. En particulier devrait être tranchée la question de la nature du contrôle que le juge administratif exerce sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 2121-27-1 par le règlement intérieur d'un conseil municipal. Eu égard à la liberté que le législateur semble avoir voulu donner au conseil municipal, on peut supposer qu'il devrait s'agir d'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

Séverine Brondel

17

INSTITUTIONS ET AUTORITES LOCALES

Le vrai visage de la décentralisation

Elisabeth Mella

Maître de conférences de droit public
à l'Université Paris IX - Dauphine

et Justin Kissangoula

Chargé d'enseignement à l'Université de Montpellier,
Institut de droit européen des droits de l'homme (IDEDH)

■ Commentaire des articles 8 à 15 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

- La loi du 27 février 2002 reconnaît deux droits nouveaux aux membres des conseils municipaux, généraux et régionaux;
- Un sixième des conseillers municipaux dans les communes de plus de 50 000 habitants, un cinquième des conseillers généraux ou régionaux peut demander la création d'une mission d'information et d'évaluation;
- Les conseillers municipaux minoritaires dans les communes de plus de 3 500 habitants, tous les groupes d'élus dans les conseils généraux et régionaux disposent d'un espace réservé dans le bulletin d'informations générales de la collectivité;
- La mise en œuvre de ces droits est assurée par le règlement intérieur de l'assemblée locale.

La seconde révision décennale des grandes lois de décentralisation apporte un éclairage nouveau sur la portée de ces lois[1]. Ou, pour le dire autrement, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, *loi relative à la démocratie de proximité*[2], affine le nouveau visage de la décentralisation à la française. Pour prendre la mesure de ce propos, il faut savoir que, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982, l'absence de liens nécessaires entre décentralisation et démocratie était affirmée. Charles Eisenmann écrivait en ce sens que «*contrairement à ce que des cohortes de suiveurs, politiques ou juristes, ne cessent depuis lors de répéter à qui mieux mieux, il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation administrative... Le couple autocratie-démocratie et le couple centralisation-décentralisation se placent sur deux plans essentiellement différents et indépendants l'un de l'autre. Leur rapport peut être formulé par les propositions suivantes : 1° La décentralisation n'a pas nécessairement le caractère de système démocratique. Les organes locaux jouissant d'une certaine indépendance, c'est-à-dire d'une autonomie par rapport au pouvoir central ou d'Etat, peuvent en effet être désignés; 2° La démocratie est également compatible avec la centralisation administrative et avec la décentralisation, son contraire*»[3]. Ainsi, la décentralisation demeurait une technique d'organisation du pouvoir central[4]. A partir de ces lois et plus encore dans cette dernière loi relative à la démocratie de proximité, il y a désormais un lien nécessaire entre décentralisation et démocratie. De sorte qu'aujourd'hui, et l'intitulé de cette loi le révèle à souhait, la décentralisation à la française est synonyme de démocratie territoriale[5], ou démocratie de proximité.

Les articles 8 à 15 de cette loi, *constitutifs de ses chapitres II - Droit des élus au sein des assemblées locales -, et III - Fonctionnement des groupes d'élus -*, confortent cette synonymie. En effet, ces articles instituent juridiquement le pluralisme politique au sein des assemblées délibérantes territoriales. Désormais, l'opposition au sein de ces assemblées dispose non seulement d'un statut, mais surtout est reconnue juridiquement en ayant le droit de se montrer, de se faire entendre et d'exercer un contrôle permanent sur la gestion de la majorité locale. Or, d'abord, la jurisprudence des plus hautes juridictions nationales et européennes, le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme en particulier, indique que le pluralisme des courants d'idées et d'opinions constitue le fondement de la démocratie[6]. Ensuite, historiquement, ainsi que le montre Marcel Gauchet, si l'histoire de la démocratie représentative se laisse découper en trois moments, le premier d'entre eux correspond, dit-il, "*à ce que j'appellerai la victoire du principe de pluralité : de concert avec la division partisane - royalistes/révolutionnaires - se trouve consacrée la différence représentative, l'existence d'une scène à part où la division politique du pays est faite pour être projetée et figurée, tandis que l'opinion garde la liberté de se manifester en dehors de la sphère de la décision politique. Pluralité des forces en présence, donc pluralité des lieux de l'espace politique, pluralité des organes politiques*"[7]. Il se dessine donc qu'aussi bien historiquement, politiquement que juridiquement, le pluralisme est au fondement de la démocratie.

En instituant juridiquement le pluralisme au niveau territorial, cette loi fonde, par conséquent, la démocratie territoriale ou démocratie de proximité. C'est là l'apport principal des articles 8 à 15, constitutifs des chapitres II et III de cette loi (I). Cet apport est cependant limité par la nature même de la décentralisation à la française, c'est-à-dire par l'existence d'un rapport hiérarchique entre le niveau central et les niveaux décentralisés (II).

I.- L'institution du pluralisme politique au niveau territorial

Paradoxe pour paradoxe, alors que le pluralisme politique et son expression se sont imposés tacitement au niveau national, par convention de la Constitution serait-on tenté de dire, il peut être étonnant de constater qu'une loi a été nécessaire pour l'instituer au niveau territorial. C'est dire l'importance et l'imprégnation de la culture centralisatrice française. En effet, le niveau territorial n'est encore conçu par les élus territoriaux que comme un tremplin pour prendre position au niveau parisien. En allant plus loin, tout se passe(ait) comme si le territoire n'existait pas politiquement. On s'en rend d'autant plus compte en s'intéressant au vocabulaire utilisé pour désigner les élus territoriaux, même s'il faut se garder de ne pas trop exagérer l'importance symbolique des mots dans leur rapport avec les maux étudiés. Ce sont soit des conseillers

municipaux, soit des conseillers généraux, soit encore des conseillers régionaux. Or, ce vocable *"conseiller"* fait indéniablement passer au second plan la nature élective, porteuse d'une légitimité populaire, des élus territoriaux. Parallèlement, cette même désignation fait(sait), semble-t-il, passer au premier plan le caractère de chambre d'enregistrement, de discussion et d'adaptation des décisions prises au niveau national des exécutifs territoriaux.

Implicitement mais nécessairement, les lois de décentralisation de 1982 venaient condamner cette perception purement administrative du territoire. Même si le vocabulaire n'est pas modifié[8], la loi du 27 février 2002 propose une nouvelle vision du territoire. Désormais, le territoire existe politiquement et n'est plus simplement une entité administrative. S'y expriment et s'y combattent, pour la conquête du pouvoir territorial, des forces politiques opposées qui doivent être perçues et traitées comme telles. Le pluralisme politique qui suppose la cohésion et l'identité collectives comme des données préalables et comme ses conditions d'expression peut donc y être appliqué[9]. C'est cette réalité que la loi commentée consacre. Il convient de préciser que ce mouvement avait été ébauché par la loi n° 92-125 du 6 février 1992, *loi relative à l'administration territoriale de la République*. En effet, cette loi avait posé le principe de la représentation proportionnelle au sein des commissions du conseil municipal. Elle a reconnu aux conseillers municipaux, généraux et régionaux le droit d'être informés des affaires de la collectivité locale, qui doivent faire l'objet d'une délibération, d'exposer des questions orales et de former librement des groupes d'élus. Elle a, par ailleurs, admis la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre le règlement intérieur des assemblées délibérantes[10].

C'est cette logique que la loi commentée pousse dans ses derniers retranchements. Désormais, dans cette dialectique de conquête du pouvoir au niveau territorial, l'opposition politique territoriale se voit reconnaître une existence propre, un nouveau statut en disposant de nouveaux droits (A), même si les modalités d'exercice de ces droits révèlent encore les ambiguïtés de la décentralisation à la française (B).

A.- Les nouveaux droits reconnus aux élus d'opposition

Il ne sera donc question ici que des nouveaux droits reconnus aux élus d'opposition, ceux-là même qui instituent le pluralisme politique territorial. Cette mise au point permet d'écarter du commentaire les articles 10 à 15 en ce qu'ils ne font que reprendre, en les modifiant, des dispositions déjà existantes dans le code général des collectivités territoriales. Il est pourtant intéressant de s'attarder un instant sur les articles 14 et 15 de cette loi (art. L. 2121-28, L. 3121-24, L. 4132-23 CGCT) tant les améliorations qu'ils introduisent confortent l'idée que les dispositions ici commentées instituent véritablement le pluralisme politique dans les collectivités territoriales. En effet, ces articles augmentent le montant des crédits alloués par les exécutifs territoriaux aux différents groupes d'élus constitués pour faire face aux frais de fonctionnement du personnel mis à disposition. De 25 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres des conseils municipal, général, régional, ce pourcentage passe à 30 %. Cette disposition ne s'applique cependant que dans les villes de plus de 100 000 habitants. Les avantages en terme de pluralisme politique territorial de cette modification sont nettement perceptibles. Il s'agit de permettre aux élus d'opposition de disposer de moyens humains encore plus conséquents pour jouer effectivement leur rôle d'opposant à la majorité territoriale. Ces dispositions montrent également que la démocratie territoriale, à l'instar de la démocratie au niveau national, a un coût qui doit être supporté par la collectivité concernée. Comment ne pas voir dans ces dispositions une sorte de réponse (préventive) aux problèmes délicats et récurrents de financement de la vie politique... territoriale !

Mais ce sont les articles 8 et 9 de cette loi qui innovent en donnant juridiquement vie à l'opposition dans les différentes collectivités territoriales. D'un côté, l'opposition dispose désormais d'un droit de contrôle permanent sur la gestion des affaires locales par la majorité (1). De l'autre, ces dispositions *"pluralisent"* le bulletin territorial d'information en y associant désormais l'opposition (2).

1) Le droit de contrôle permanent de l'opposition territoriale

A propos des dispositions de l'article 8 (art. L. 2121-22-1, L. 3121-22-1, L. 4132-21-1 CGCT), les premiers commentateurs de cette loi ont pu évoquer le souci du législateur de rapprocher le fonctionnement des assemblées locales des assemblées parlementaires[11]. Cette seule évocation permet déjà de se faire une idée sur l'état dans lequel fonctionnaient ces assemblées territoriales. Est-il d'ailleurs justifié de parler d'assemblées au regard de cet état antérieur de fonctionnement ? La question mérite d'être posée.

Toujours est-il que cet article reconnaît dans son premier alinéa à un sixième des membres du conseil municipal dans les villes de 50 000 habitants et plus de demander au conseil municipal de délibérer de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Les deuxième et troisième alinéas de cet article reconnaissent cette même prérogative respectivement à un cinquième des membres du conseil général et à un cinquième des membres du conseil régional. Les modalités d'exercice de cette prérogative seront évoquées plus en avant. Il importe pour l'instant de souligner combien cette disposition fait exister l'opposition politique territoriale. En effet, elle lui reconnaît un droit de contrôle permanent sur la gestion de la chose publique locale par la majorité.

On peut d'ailleurs s'étonner de ce que cette prérogative essentielle ne lui soit reconnue que par cette loi-ci, alors qu'il s'agit d'un BA ba du fonctionnement des assemblées démocratiquement élues ? En guise de réponse, il faut savoir que ce rôle d'opposant, donc de contrôleur, était joué préalablement par les représentants de l'Etat central dans les différentes collectivités. Avant les grandes lois de décentralisation, c'était le rôle de la tutelle administrative. Avec la suppression de la tutelle administrative en 1982, ce rôle a été dévolu notamment aux chambres régionales des comptes. Or, dans les deux cas, c'est un contrôle juridique et non politique qui était appliqué aux collectivités territoriales. C'est dire le peu de cas qui était fait aux élus d'opposition et la vision purement administrativiste qu'on avait de ces entités décentralisées.

En leur permettant dorénavant de s'opposer efficacement et effectivement à la gestion de la chose publique locale grâce à cette prérogative dissuasive de création de mission d'information et d'évaluation, cette loi donne non seulement vie à l'opposition mais surtout valorise politiquement le territoire. Le territoire n'est ainsi plus craint par le pouvoir central parisien. C'est maintenant une vrai scène politique.

C'est à une autre dimension de la vivification juridique de l'opposition locale, plus formelle, que convie l'article 9 de cette loi.

2) La "pluralisation" du bulletin territorial d'information

Les différents vecteurs d'information et de communication que sont le bulletin municipal d'information, le bulletin d'information du conseil général, ainsi que le bulletin d'information du conseil régional jouent un rôle de plus en plus important, sinon fondamental, dans la relation entre les exécutifs territoriaux et les habitants concernés, particulièrement les personnes âgées. Dans un environnement politique territorial où il est très difficile de savoir qui est qui et qui fait quoi, ces bulletins territoriaux d'information sont, hors élection, les seuls canaux permettant aux habitants d'identifier les différents élus et les différentes réalisations des exécutifs territoriaux. Sachant qu'y figurent généralement les photos des différents élus de la majorité, étant donné qu'ils étaient les seuls à s'y exprimer, ces instruments leur donnaient par conséquent un avantage substantiel, sinon décisif, sur les élus de l'opposition.

En ouvrant ces bulletins territoriaux d'information et de communication aux élus de l'opposition, l'article 9 de cette loi rompt avec cette inégalité et donne véritablement vie à l'opposition territoriale. Désormais, et c'est ce qui ressort de cet article, d'abord de son I qui insère l'article L. 2121-27-1 dans le code général des collectivités territoriales, «*dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale*»; ensuite de son II qui y insère l'article L. 3121-24-1 aux termes duquel «*lorsque le département diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur*

les réalisations et la gestion du conseil général, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus»; enfin de son III qui insère dans le même code l'article L. 4132-23-1 qui dispose que *«lorsque la région diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil régional, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus»*.

Néanmoins, les modalités d'exercice de ces nouveaux droits posent des problèmes quant à leur effectivité. Ne s'agirait-il que d'un feu de paille ? C'est à voir.

B.- Les modalités d'exercice de ces nouveaux droits

Dès qu'on quitte l'analyse théorique de ces nouveaux droits pour s'intéresser à leurs modalités d'exercice, l'enthousiasme s'essouffle. En effet, d'abord, leur champ d'application est très réglementé (1), ensuite, leur concrétisation est confiée aux différents exécutifs territoriaux (2).

1) Des nouveaux droits fortement réglementés

Cette réglementation concerne essentiellement le droit reconnu à l'article 8 de cette loi, c'est-à-dire le droit pour les élus d'opposition d'exercer un contrôle permanent sur la gestion par la majorité de la chose publique territoriale.

Ainsi d'abord, ce droit ne peut s'exercer que dans les communes de 50 000 habitants et plus. Dans le projet initial, le seuil démographique était de 20 000 habitants et plus. Outre les raisons d'ordre psychologique, technique, de tradition ou autres susceptibles d'être avancées pour expliquer ce gonflement du seuil de population, il est impossible de ne pas y déceler la perception purement administrative du territoire que continuent d'avoir certains membres du pouvoir central parisien : *«il ne faut surtout pas politiser le territoire»*, tel serait leur mot d'ordre. C'est oublier que la politisation d'une collectivité territoriale est tout simplement inhérente à la nature élective de son exécutif.

Dans la même veine, mais cette fois-ci concernant toutes les collectivités et plus seulement les municipalités, cet article dispose également qu'aucune mission d'information et d'évaluation ne peut être créée à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux et régionaux et du renouvellement triennal du conseil général. Le but de cette disposition est théoriquement d'éviter qu'une telle entreprise ait pour but d'être une tribune préélectorale de l'opposition. Mais il s'agit moins de fondement que de justification. En effet, on ne peut s'empêcher d'y voir la traduction juridique de l'absence de maturité politique imputée aux élus territoriaux. On est d'autant plus enclin à le penser qu'*«un même conseiller municipal, général ou régional ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an»*. Ces dispositions paraissent au premier plan prévenir tout règlement de compte politique par le biais de ce nouveau droit reconnu aux opposants. Mais il semble qu'elles suspectent plutôt les élus territoriaux de l'opposition de n'être animés que par l'esprit de discorde.

On est d'autant plus étonné de cette suspicion à l'égard de l'opposition territoriale que la loi confie pourtant la mise en œuvre de ces nouveaux droits aux exécutifs territoriaux, à moins qu'il ne s'agisse d'une confirmation de cette suspicion.

2) Des modalités d'exercice confiées aux exécutifs territoriaux

Qu'il s'agisse du droit de l'article 8 ou du droit de l'article 9, les modalités d'exercice en sont confiées aux exécutifs territoriaux, très précisément au règlement intérieur des différentes collectivités.

En ce qui concerne le droit de l'article 8, la loi dispose en ce sens notamment que le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission qui ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres de la collectivité concernée. En ce qui concerne cette fois-ci le droit reconnu à l'article 9, celui-ci dispose que *«les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur»*. Or, il appartient aux différents exécutifs territoriaux d'organiser l'élaboration supposée collective du règle-

ment intérieur de l'assemblée territoriale concernée[12]. Il faut sans doute préciser que la loi du 6 février 1992 a généralisé la dotation par les différentes assemblées territoriales d'un règlement intérieur. Il n'y a que dans les communes de moins de 3500 habitants où ce règlement reste facultatif. L'exécutif local dispose donc en théorie de la faculté de bloquer l'exercice de ces nouveaux droits reconnus à l'opposition.

Toutefois, en précisant que ces nouveaux droits doivent être mis en œuvre par et dans le règlement intérieur, la loi en fait des dispositions substantielles du règlement intérieur que l'exécutif territorial ne peut ignorer dans sa mise en place. Juge du règlement intérieur des collectivités territoriales depuis la loi du 6 février 1992, il appartient finalement en dernier ressort au juge administratif de s'assurer de la mise en œuvre de ces nouveaux droits de l'opposition. Du politique, on retombe dans le juridique. C'est comme si le territoire ne pouvait se départir de sa dimension essentiellement administrative. En tout état de cause, on perçoit véritablement là les limites inhérentes à la décentralisation à la française, à moins qu'il ne s'agisse que de la traduction de ce qu'il est convenu d'appeler le mouvement de saisie de la politique par le droit.

II.- La révélation des limites de la décentralisation

Ce que cette loi apporte en qualité, la décentralisation la perd en explication. En effet, en introduisant la possibilité pour les élus territoriaux de l'opposition de faire valoir leur opinion en dehors de l'hémicycle territorial et en leur permettant d'effectuer un contrôle permanent sur la gestion des affaires locales par les élus de la majorité, les chapitres II et III de la loi du 27 février 2002 poussent ainsi un peu plus loin encore les exigences d'une décision pluraliste, telles qu'elles devraient résulter d'une application approfondie du principe de la libre administration des collectivités territoriales par les assemblées locales. C'est que la décentralisation ne peut se contenter d'être une simple modalité d'organisation administrative. Ou pour le dire autrement, elle ne peut se contenter d'être une manière de gérer les affaires administratives qui se distinguerait par le seul découpage extérieur. La décentralisation appelle désormais une autre grille de lecture.

Aussi, les cadres qui existent aujourd'hui et qui freinent le plein épanouissement de la démocratie de proximité (A) montrent qu'il est temps de révéler le vrai visage de la décentralisation en réalisant notamment les conditions nécessaires à une pleine application du pluralisme territorial (B).

A.- Les entraves à la pleine reconnaissance d'un «droit» des élus de l'opposition

L'absence de reconnaissance à part entière d'un droit des élus de l'opposition n'est pas propre au niveau local. C'est également le cas au plan national. Une béance existe en ce domaine, surtout si l'on rapproche le cas français de l'expérience britannique où l'opposition fait partie intégrante du système politique[13]. La conception rousseauiste d'une majorité exprimant à elle toute seule la volonté générale est radicalement contraire aux mœurs de nos voisins d'Outre-Manche[14].

En France, l'inexistence d'une opposition officielle est en partie compensée par la présence d'un certain nombre d'outils au profit des élus de l'opposition[15]. Surtout, rien ne saurait interdire que le constituant, le législateur ou les membres des assemblées parlementaires eux-mêmes, dans le cadre du règlement intérieur de ces dernières, ne développent davantage ces droits. En droit local, il en va différemment. La reconnaissance de droits des élus de l'opposition se heurte tant au respect nécessaire du principe de la libre administration des collectivités territoriales (1) qu'à la conception administrativiste qui a toujours prévalu en matière de droits des élus locaux (2).

1) Les limites constitutionnelles

La libre administration des collectivités territoriales figure à l'article 72 § 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle postule que les collectivités territoriales s'administrent librement. Cela concerne l'exercice des compétences qui leur sont conférées par la loi mais aussi la détermination des modalités de fonctionnement de leurs assemblées délibérantes.

Pendant longtemps, la préservation de cette dernière compétence - la détermination par les collectivités territoriales des modalités de fonctionnement des assemblées délibérantes -

a été le fait exclusif du juge administratif. Cette préservation passait alors par une absence totale de contrôle du règlement intérieur des assemblées locales. La légalité de celui-ci n'était pas contrôlée pas plus que les administrés ne pouvaient invoquer sa violation à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir[16]. C'est que le règlement intérieur élaboré par les assemblées territoriales était considéré comme une mesure d'ordre intérieur. Aujourd'hui, il en va différemment. Ce que sanctionne le juge, c'est l'immixtion du législateur dans la détermination des modalités de fonctionnement des assemblées délibérantes locales[17]. Mais alors, ce n'est plus le même juge dont il s'agit : le juge concerné est le juge constitutionnel. Ainsi, dans la décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, le Conseil constitutionnel a-t-il été conduit à déclarer non conforme au principe de la libre administration des collectivités territoriales la disposition *«imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement»*. Le respect de l'article 72 § 2 devrait conduire le législateur à demeurer extrêmement prudent dans sa volonté de légiférer en matière de démocratie locale quand bien même celle-ci serait issue d'un souci d'approfondissement de la libre administration des collectivités locales. En effet, la libre administration des collectivités locales doit rester l'affaire de ces collectivités et non pas celle du pouvoir central parisien.

Dans ces conditions, l'accueil pour le moins réservé des sénateurs à l'égard du projet de loi initial du gouvernement au départ très ambitieux[18] devient nettement compréhensible. Si, pour M. Hoeffel, rapporteur du projet de loi devant la commission du Sénat, il était nécessaire de *«supprimer les contraintes excessives, imposées par le projet de loi au mépris de la souplesse et du pragmatisme»* et de *«permettre d'adapter les modalités de fonctionnement des assemblées locales aux particularités et aux budgets locaux»*, le respect de l'article 72 § 2 en était bien l'enjeu. Cela transparaît d'ailleurs très clairement dans l'amendement de la commission du Sénat visant à supprimer tous les articles du projet de loi allant dans le sens d'une réglementation du fonctionnement des assemblées délibérantes. Cet argument n'a pas manqué non plus de ressurgir lors de la discussion du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Il n'est ainsi pas certain que toutes les dispositions proposées par le gouvernement seraient passées sans encombre sous les fourches caudines du juge constitutionnel. Aussi, si ces dispositions ont pu être édictées, comme l'ont été à leur époque les dispositions de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, c'est parce que, à chaque fois, le juge constitutionnel n'a pas été saisi[19]. A côté des limites constitutionnelles existent d'autres limites doctrinales.

2) Les limites doctrinales

L'absence d'une reconnaissance de droits attachés aux seuls élus de l'opposition tient assurément à la difficulté de définir juridiquement ce qu'est un élu de l'opposition[20]. Jusqu'à présent, les droits reconnus aux élus locaux l'ont été à titre individuel et à titre individuel seulement. L'on a pu alors parler de droits juridiques et non de droits politiques[21]. En effet, que ce soit du côté du juge administratif ou de celui du législateur à partir de 1992, les droits reconnus en la matière possèdent deux traits caractéristiques. Les droits reconnus sont d'abord envisagés *in concreto*. Ainsi, par exemple, les élus municipaux bénéficient du droit d'être informés sur les affaires de la commune dans la mesure où celles-ci *«font l'objet d'une délibération»*[22]. Les droits des élus locaux leur sont accordés ensuite en tant que membres de l'assemblée délibérante à laquelle ils appartiennent et non en vertu du statut qu'ils possèdent au sein de l'assemblée délibérante[23]. Cette distinction dégagée implicitement par le Conseil d'Etat notamment dans la décision d'assemblée *«Commune de Pointe-à-Pitre»*[24] du 9 novembre 1973 a été pleinement récupérée par le législateur lorsqu'il a eu en 1992 à s'intéresser à l'encadrement des droits des élus locaux. Quel que soit le droit accordé - le droit à l'information ou celui de poser des questions orales - il sera effectué toujours au regard de l'appartenance de l'élu local à l'organe délibérant et nullement au regard de son appartenance à tel ou tel groupe politique.

Cette distinction semble avoir imprimé sa marque dans les dispositions ici commentées. Cela est perceptible tant du point de vue de leur présentation formelle que du fond. D'une part, la distinction opérée entre d'un côté le chapitre II du titre 1er de cette loi intitulé *«les droits des élus au sein des assemblées délibérantes»* et de l'autre son chapitre III intitulé *«Du fonctionnement des groupes politiques»*

n'est pas anodine. Dans le premier cas, la loi détermine des droits qui s'adressent à l'ensemble des élus locaux, alors que dans le second elle traite du fonctionnement des groupes politiques et non des «*droits*» de ces derniers. D'autre part, les droits rétablis par la commission paritaire et définitivement retenus par l'Assemblée nationale en dernière lecture sont juridiques et non politiques, en tout cas lorsqu'il s'agit de l'exercice de la fonction délibérante[25]. Ainsi, n'est-il dorénavant plus question de l'obligation pour le conseil municipal de réserver une séance annuelle dont l'ordre du jour serait exclusivement déterminé par les élus de l'opposition, de la mention dans les procès-verbaux des séances du conseil municipal du nom des intervenants et du contenu de leurs interventions ou du prêt d'un local aux élus minoritaires d'un établissement public de coopération intercommunale. Tous ces outils juridiques proposés initialement par le gouvernement avaient en commun ou presque de ne s'adresser qu'aux élus de la minorité. Or, ils ont été emportés.

Ainsi, tout en ayant attribué aux élus de l'opposition les moyens de contrôler de manière permanente la gestion des affaires locales et de faire valoir leur opinion dans le bulletin d'information locale, le législateur a refusé de leur octroyer directement ce droit. Pourtant, il ne fait guère de doute pour personne que la faculté de demander la création d'une mission d'information et d'évaluation s'adresse au premier chef aux élus de l'opposition. En réalité, le commentaire des chapitres II et III de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité souligne de manière beaucoup plus fondamentale le décalage grandissant qui se dessine entre d'un côté le développement toujours plus large d'une parlementarisation au niveau local et de l'autre le discours officiel qui refuse de voir le territoire d'un point de vue politique et dans l'acte administratif décentralisé un acte autonome.

B.- Les conditions d'une pleine application du pluralisme territorial

L'instauration à part entière du pluralisme politique territorial n'est possible que si d'une part l'on reconnaît que le territoire est une entité politique à part entière, ce qui passe par la reconnaissance de sa véritable identité à l'acte administratif décentralisé (1). D'autre part, une autre pratique de la décentralisation par les élus concernés s'avère nécessaire (2).

1) La prise en compte nécessaire de la véritable identité de l'acte administratif décentralisé[26]

Si la souveraineté du territoire par rapport au niveau central passe par son pouvoir de décider pour son avenir, alors l'acte administratif décentralisé ne peut être considéré comme un acte administratif tout à fait conforme à l'acte administratif souche, à savoir à l'acte administratif central. En effet, il est un originaire. Cela indépendamment du fait qu'en tant qu'acte administratif, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits ont accompli l'unification des contentieux étatiques et locaux à l'occasion notamment des arrêts «*Terrier*»[27] et «*Feutry*»[28].

Il est un acte politique d'abord historiquement. En effet, certes, on s'accommode aujourd'hui très facilement de l'idée que l'acte administratif décentralisé avant d'être décentralisé est un acte administratif. Pourtant, à observer les conditions dans lesquelles cet acte est devenu un acte administratif, la chose n'est peut-être pas si évidente. Au-delà du problème de la détermination du juge compétent pour apprécier la légalité des actes pris par les autorités locales décentralisées, l'on ne peut oublier que la formation du concept d'acte administratif se situe historiquement dans la volonté du pouvoir central de canaliser les velléités autonomiques des différentes administrations locales. En intégrant le pouvoir municipal dans le pouvoir exécutif et donc en refusant d'en faire un quatrième pouvoir constitutionnel, le pouvoir politique issu de la Révolution n'a fait que prolonger l'action menée par l'autorité royale depuis qu'elle avait décidé de récupérer ses prérogatives. La greffe a-t-elle pour autant totalement réussie ? Certainement si l'on s'en tient à la dimension jurisprudentielle de la question. Mais si l'on prend en compte cette fois-ci le problème sous l'angle des principes démocratiques, force est d'affirmer qu'aujourd'hui, le territoire existe politiquement et il n'y a aucune raison pour que les actes pris par les assemblées politiques territoriales demeurent des actes administratifs. Il y a une inconséquence à cela.

Il est un acte politique ensuite dogmatiquement. Ce qui constitue en effet aujourd'hui l'originalité de l'acte administratif décentralisé, c'est toute l'exigence démocratique qui l'anime. Certes, celle-ci est entamée toutes les fois que sont en jeu les techniques d'administration prévalant au niveau national. C'est le cas lorsque l'acte est pris par l'autorité exécu-

tive locale. Il n'en demeure pas moins que cette exigence démocratique réapparaît avec toute sa vigueur lorsque l'acte est pris par l'organe délibérant. Il est en effet particulièrement frappant de voir comment le juge administratif[29] puis le législateur[30] se sont attachés à imposer que la délibération soit prise à la suite d'une information et d'une discussion toujours plus effectives, et cela en dehors de toutes dispositions précises sur ce point que ce soit dans la Constitution ou dans la loi. L'acte administratif décentralisé n'est donc pas un acte figé. Dès lors qu'il s'éloigne des contraintes de l'acte administratif central, il est mû d'un dynamisme qui appelle toujours plus de pluralisme. L'exemple de la loi du 27 février 2002 est de ce point de vue topique. Il exprime de nouveau une réalité de la décision administrative, réalité qui est certes encore contenue mais qui est incontestablement appelée à se développer encore davantage. Il en ressort alors que la décentralisation à la française pourrait bien s'asphyxier d'elle-même[31] si elle ne se trouve pas capable d'accompagner les évolutions dont elle n'a assurément pas l'exclusivité mais qu'elle suscite elle-même très largement. Il est temps de passer à la seconde phase de la décentralisation, soit à la pleine reconnaissance de la démocratie territoriale ou démocratie pluraliste.

2) Pour une nouvelle pratique de la décentralisation

La Constitution du 4 octobre 1958 a été élaborée au départ pour restaurer la souveraineté et l'autorité de l'Etat. Il s'agissait à l'époque de mettre fin à la fois à l'instabilité récurrente des gouvernements et aux problèmes générés par la décolonisation. «*On ne s'est pas interrogé, à l'époque, sur ce que pourrait être une configuration de l'Etat qui tiendrait compte, tant des attentes de nos concitoyens que de l'évolution des libertés et des réalités locales*». Cette remarque des auteurs de la préface d'un rapport récent présenté par Hugues Portelli au nom de l'Institut de la décentralisation[32] souligne toute la béance qui existe aujourd'hui entre les nouvelles exigences de pluralisme territorial et l'état du droit.

Dès lors, il faut d'abord une attitude radicalement résolue des pouvoirs publics. De ce point de vue, il semble que la politique des «*petits pas*»[33] qui pouvait, dans les années 80, se justifier, ne le serait plus aujourd'hui.

En effet, l'on ne peut ignorer qu'au départ la décentralisation telle qu'issue de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avait suscitée de vives craintes. Il n'est que de se rappeler les quelques 4 000 amendements examinés au cours de quatre débats à l'Assemblée nationale et trois au Sénat. Depuis lors, plus d'une trentaine de lois ont été promulguées, dans divers domaines. Elles vont de la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat jusqu'à la création de la fonction publique territoriale en passant par les dispositions financières inséparables de l'exercice de ces compétences nouvelles. Elles s'intéressent également tant à la participation des habitants à la vie locale, à la création de nouvelles formes de coopération intercommunale, à la réorganisation des services de l'Etat qu'à la déconcentration des décisions[34]. La loi ici commentée met non seulement en évidence la volonté du législateur mais aussi les limites de ses entreprises.

Aussi, revient-il ensuite aux différentes collectivités territoriales et à l'opposition dans leur sein de s'approprier la décentralisation pour qu'elle devienne véritablement et effectivement leur affaire.

De la décentralisation à la démocratie de proximité, il n'y a ainsi qu'un pas qu'il appartient aux élus territoriaux de franchir. C'est le message semble-t-il des articles 8 à 15 de cette loi sur la démocratie de proximité : les élus territoriaux de l'opposition, faites vivre le territoire !

Notes

1 La première révision décennale a eu lieu avec la loi du 6 février 1992, loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR).

2 In Journal Officiel du 28 février 2002, p. 3808.

3 Charles Einsenmann, cité par Lucien Sfez, L'objet local, pp. 67-68.

4 Voir Michel Raséra, La démocratie locale, Paris, LGDJ, coll. Systèmes Collectivités locales, 2002, p. 9.

5 C'est volontairement que l'expression "territoire" sera préférée au vocable "local". En effet, la première expression met, semble-t-il, plus en évidence la différence de nature entre le niveau territorial et le niveau national, alors que la seconde expression exprime encore la dépendance, donc la différence simplement de degré entre les deux niveaux.

6 Pour le Conseil constitutionnel, voir principalement les décisions n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 (in Rec., p. 141), n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 (in Rec., p. 21) et n° 93-333 DC du 21 janvier 1994 (in Rec., p. 32); pour la Cour européenne des droits de l'homme, voir Cour EDH, Handyside du 7 décembre 1976, A. 24; Cour EDH, Muller et autres du 24 mai 1988, A. 133, §§ 33 et 34. Pour l'ensemble de la question, voir Frédéric Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, 5e éd. mise à jour, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2001.

7 Voir Marcel Gauchet, La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799, Paris, Gallimard, coll. bibliothèque des histoires, 1995.

8 Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Pour l'exemple, le rapport Mauroy, à l'origine de cette loi, proposait de remplacer pour plus de lisibilité le conseil général par l'appellation conseil départemental. Cette proposition a tout simplement été rejetée.

9 Il convient même de remarquer, et c'est ce qui ressort de l'ensemble de cette loi, particulièrement de son chapitre 1er - Participation des habitants à la vie locale -, que ce pluralisme s'est élargi à la société toute entière, produisant la cohésion collective à partir de ce qui la met en péril.

10 Voir Isabelle Muller-Quoy, «L'élu local : nouveau statut, nouveau droit», in AJDA, 2002, p. 288.

11 Ibidem.

12 Voir Michel Paséra, op. cit.

13 Tout d'abord, l'opposition a droit au titre «d'opposition au gouvernement de Sa Majesté. Ensuite, l'organisation même du Parlement postule une collaboration de tous les instants entre majorité et opposition. C'est la fameuse pratique des «behind the Speaker's Chair» au moyen desquels le Premier ministre et le Leader de l'opposition s'entendent notamment sur l'organisation des débats et leur contenu. Enfin, l'opposition bénéficie d'un véritable statut dans la mesure où celle-ci a un chef officiellement reconnu et consulté comme tel. Celui-ci porte le titre de «Leader de l'Opposition à sa Majesté» et reçoit, de manière très significative, un traitement public alloué par la Couronne.

14 Voir Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 2001, 4e édition, p. 320-321.

15 Ainsi, en est-il de la constitution des groupes politiques desquels résultent tout un ensemble de droits dans la préparation du travail législatif, de la possibilité de poser des questions au gouvernement ou encore de la saisine du Conseil constitutionnel.

16 Voir CE, 22 mars 1912, «Le Moign», S. 1913.3.105, note Maurice Hauriou. Dans cette décision, la Haute juridiction avait jugé que «Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi du 10 août 1871, le conseil général fait son règlement intérieur; que les infractions que le conseil général commettrait lui-même au règlement qu'il a établi avec un pouvoir souverain, ne constituent pas des illégalités pouvant servir de base à un recours pour excès de pouvoir». Voir encore CE Ass., 2 décembre 1983, «Charbonnel», Rec. p. 474, concl. Roux.

17 Il est vrai qu'entre temps le législateur, par l'article 31 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, avait soumis le règlement intérieur des assemblées locales à la censure possible du juge (voir pour une première application de cet article la décision «Commune de Coudekerque-Branche et Rhiel» rendue par le Conseil d'Etat le 10 février 1995, Rec. p. 67).

18 Selon le ministre de l'intérieur, Daniel Vaillant, il s'agissait d'approfondir la démocratie locale, présentée comme l'une des six priorités du gouvernement. Ainsi, était instaurée au départ l'existence d'une séance du conseil municipal consacrée chaque année à l'examen des propositions de délibération déposées par les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale pour les communes de 20 000 habitants et plus et, pour les communes de 3 500 habitants et plus, la mise en place de missions d'information et d'évaluation, la mention obligatoire sur le procès-verbal de la séance de chaque conseil municipal des noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions, la création dans les bulletins d'information générale d'un espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale et enfin le prêt d'un local aux élus minoritaires d'un établissement public de coopération intercommunale.

19 On peut être d'ailleurs enclin à penser que la non-saisine ici du Conseil constitutionnel par les sénateurs est le fruit d'une transaction avec le gouvernement qui a accepté de son côté de retirer la plupart des dispositions du projet de loi initial.

20 Cela ne manque pas d'être présent dans les travaux préparatoires de la loi du 27 février 2002. La commission au Sénat relève notamment que si, en droit, deux éléments peuvent conduire à définir la minorité dans l'assemblée délibérante d'une collectivité locale (le mode de scrutin et l'existence de groupe d'élus dans les villes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions), dans beaucoup de situations, il n'est ni possible, ni souhaitable de définir quels conseillers appartiennent à la majorité et lesquels à l'opposition. «La vie politique, dans le souci de l'intérêt général, souligne-t-elle, peut amener à faire se rejoindre sur des positions communes des élus qui s'étaient présentés sur des listes différentes aux élections» (Rapport n° 156 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles du Sénat, session ordinaire de 2001-2002, p. 44).

21 Voir Jean-Marie Bécet, «Information des élus locaux», Jurisclasseur Collectivités territoriales, éd. techn., fasc. 560, p. 2, n° 4.

22 Article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales.

23 Sauf évidemment s'il s'agit de l'autorité exécutive ou de l'un ou l'autre de ses adjoints.

24 Décision où il reconnaît justement un droit à l'information préalable des élus locaux.

25 Ainsi, l'hypothèse de l'insertion de l'opinion des élus minoritaires dans le bulletin d'information générale ne nous semble pas infirmer cette idée car aucune délibération n'est directement en jeu. En revanche, elle dit quelque chose de la logique qui est en train de se développer; elle montre en tout cas que la logique politique ne pourra plus longtemps encore être contenue.

26 Voir, pour plus de développements, Elisabeth Mella, Contribution à une redéfinition de l'acte administratif décentralisé, thèse de doctorat en droit, Bordeaux IV, 1999, à paraître à la LGDJ, coll. bibliothèque de droit public, 2002.

27 CE, 6 février 1903, «Terrier», Rec. p. 208, concl. Romieu; S. 1903.3.25, concl. Romieu, note M. Hauriou.

28 TC, 29 février 1908, «Feutry», Rec. p. 208, concl. Teissier; S. 1908.3.97, concl. Romieu, note Hauriou; RDP 1908, p. 266, note G. Jèze.

29 C'est la reconnaissance du droit pour les conseillers municipaux de recevoir «l'information qui leur est due» (CE Ass., 9 novembre 1973, «Commune de Pointe-à-Pitre», Rec. p. 631; AJDA 1974, p. 93, chron. Franc et Boyon, RDP 1974, 1143, note Marcel Waline), l'appréciation du caractère franc du délai de convocation des élus municipaux présenté d'ailleurs comme «un des éléments du régime de la libre administration» (CE, 3 juin 1983, «Vincent», Rec. p. 227; AJDA 1983, p. 479, note Jérôme Chapuisat), la reconnaissance d'un «droit à l'expression» des conseillers locaux (CE, 22 mai 1987, «Tête c/Commune de Caluire et Cuire», Rec. 1979; AJDA 1987, p. 664, concl. Vigouroux), un choix du moment du calcul du quorum nécessaire à la validité de la décision porté au moment seulement de la mise en discussion d'une question (CE Ass., 11 décembre 1987, «Le Vern c/Fossé», Rec. 415, AJDA 1988, p. 162, chron. Azibert et de Boisdeffre).

30 Ainsi en est-il de la consécration du droit à l'information préalable des élus locaux, de l'instauration dans les communes de 3 500 habitants et plus d'un débat sur les orientations générales du budget, la mise en place de questions orales au sein des hémicycles locaux (issues toutes de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République).

31 Voir sur ce point le rapport d'Hugues Portelli «Etat, organisation territoriale : de la «réforme» aux évolutions constitutionnelles», présenté au nom de l'Institut de la décentralisation, Les cahiers de l'Institut de la décentralisation, n° 5, juin 2001.

32 Voir références citées plus haut.

33 Il s'agissait d'agir par étapes, de diviser les sujets et de les régler les uns après les autres.

34 Voir sur ce point notamment, l'intervention de Jean-Claude Gaudin et de Daniel Vaillant lors de la journée-débat organisée à l'occasion du 20e anniversaire de la loi du 2 mars 1982 à Marseille le 1er février 2002.

Le droit d'expression des élus locaux dans les bulletins d'information

(à travers la jurisprudence du tribunal administratif de Versailles)

PAR OLIVIER COUVERT-CASTÉRA
COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE VERSAILLES

L'ESSENTIEL *L'article 9 de la loi du 27 février 2002, qui consacre le droit des élus locaux de s'exprimer dans les publications diffusées par les collectivités territoriales, a suscité lors de sa mise en œuvre un certain nombre de questions, ayant trait au champ d'application et à la portée de ce nouveau droit. Une série de jugements rendus par le tribunal administratif de Versailles apporte à ces questions certains éléments de réponse, qui viennent compléter les rares décisions déjà adoptées par les juridictions administratives dans ce domaine.*

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a conféré aux élus locaux de nouveaux droits, en particulier celui de s'exprimer dans les organes d'information des collectivités territoriales.

En pratique, beaucoup de collectivités territoriales avaient déjà pris l'habitude d'accorder une tribune à l'opposition dans les journaux d'information qu'elles publient. S'appuyant sur ce constat, la commission des lois du Sénat a proposé, sans succès, de supprimer du projet de loi relatif à la démocratie de proximité l'article consacrant le droit d'expression des élus locaux dans les organes d'information des collectivités territoriales (rapport n° 156 de Daniel Hoeffel au nom de la commission des lois déposé le 19 décembre 2001).

L'article 9 de la loi a donc modifié à cet effet le code général des collectivités territoriales, en consacrant explicitement ce droit dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-27-1)[1], dans les départements (art. L. 3121-24-1), et dans les régions (art. L. 4132-23-1).

Dans les trois cas, le législateur a énoncé en une phrase le droit d'expression reconnu aux élus locaux, en renvoyant au règlement intérieur de l'assemblée de chaque collectivité territoriale le soin d'en définir les modalités d'application.

Ainsi, par exemple, l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur ».

Les dispositions applicables aux départements et aux régions sont rédigées en termes similaires, à la différence près que l'espace en cause doit être réservé à l'expression des « groupes d'élus » du conseil général ou du conseil régional, ce qui implique, d'une part, que ce droit ne peut pas être exercé par un élu à titre individuel et, d'autre part, que ce droit peut être exercé aussi bien par les groupes constituant l'opposition dans l'assemblée locale que par les groupes formant la majorité au sein de cette assemblée.

La loi n'a toutefois pas prévu l'intervention d'un décret d'application pour son article 9 et la circulaire du ministre de l'Intérieur sur la mise en œuvre de cette loi ne fournit aucun élément d'interprétation de cette disposition (circulaire NOR : INTB0200076C du 27 mars 2002).

Dans ces conditions, comme l'avaient d'ailleurs relevé un certain nombre de commentateurs de la loi, il était inévitable que la jurisprudence soit amenée à répondre aux nombreuses questions que soulève l'interprétation des dispositions en cause (v. Isabelle Muller-Quoy, AJDA 2002, p. 283 ; Dominique Deporcq, Légilocal, n° 5, juin 2002, p. 4 ; Michel Verpeaux, RFDA 2003, p. 261).

Le Conseil d'Etat a déjà statué sur des recours formés contre des ordonnances rendues par les juges des référés des tribunaux administratifs concernant la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la loi relative à la démocratie de proximité, mais ces décisions sont encore rares et, compte tenu du cadre procédural dans lequel elles ont été rendues, elles n'abordent pas directement les principales questions qui se posent concernant le champ d'application et la portée de ces nouvelles dispositions. Ainsi, l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat [statuant en appel], du

(1) Cette disposition est également applicable aux établissements publics de coopération intercommunale en vertu du renvoi opéré par l'article L. 5211-1 de ce code. Sur la transposition de la notion de « majorité municipale », lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux organes délibérants de ces établissements publics, v. TA Besançon ord. 21 février 2003, *M. Collin*, req. n° 03-0218 ; v., aussi, la réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 23914 de Jean-Luc Preel, JOAN Q 3 novembre 2003, p. 8477.

28 février 2003 (*Commune de Pertuis*, à paraître au Lebon; AJDA 2003, p. 1171, note P. Cassia et A. Béal), concerne essentiellement les conditions de mise en œuvre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, relatif au référé liberté, dans cette matière. Il résulte de cette ordonnance qu'en l'absence de circonstances particulières, le maintien en vigueur des articles du règlement intérieur d'un conseil municipal relatifs aux modalités d'expression et de réunion du groupe d'opposition du conseil municipal ne caractérise pas une situation d'urgence impliquant, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures. De même, la décision du Conseil d'Etat [statuant en cassation] du 28 janvier 2004 (*Commune de Perthuis*, AJDA 2004, p. 932, note S. Brondel) porte sur une ordonnance rendue par un juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, relatif au référé suspension, et annule cette ordonnance en tant qu'elle avait suspendu deux articles du règlement intérieur d'un conseil municipal, concernant les modalités d'attribution d'un espace d'expression aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité dans plusieurs publications de la commune, au motif que l'ordonnance attaquée a dénaturé les pièces du dossier.

Par ailleurs, huit jugements rendus récemment par le tribunal administratif de Versailles, statuant au fond, apportent un début de réponse à certaines de ces questions (un jugement du 13 mai 2004, *Mme Arpontet*, req. n° 0301026 et sept autres rendus le 27 mai 2004, *M. Durovray et autres*, req. n° 0202380; *M. Varèse*, req. n° 0203872; *Mme Chandon*, req. n° 0203884; *M. de Lesquen*, req. n° 0204011; *M. Jannet*, req. n° 0202314; *M. Schmit*, req. n° 0301025; *M. Gaechter*, req. n° 0304609).

Ces jugements ont été rendus dans le cadre de recours pour excès de pouvoir dirigés contre le règlement intérieur d'un conseil général ou d'un conseil municipal (*Durovray et autres* concerne le règlement intérieur du conseil général de l'Essonne; *Varèse*, *Chandon*, *de Lesquen*, et *Jannet* concernent les règlements intérieurs des conseils municipaux des communes du Vésinet, de Bures-sur-Yvette, de Versailles et du Chesnay), contre le refus d'un maire de publier un article dans le bulletin d'information municipal (*Schmit* et *Gaechter* concernant des décisions prises respectivement par le maire de Longjumeau et par le maire de Saint-Cyr-l'Ecole), ou encore contre la décision de diffuser une nouvelle publication municipale sans avoir invité les élus minoritaires à s'y exprimer (*Arpontet* concernant la diffusion par le maire de Longjumeau d'une publication intitulée «La lettre du maire»). Le tribunal a implicitement considéré que cette diffusion révèle par elle-même l'existence d'une décision susceptible de recours, à savoir la décision du maire de ne pas accorder aux élus minoritaires une tribune dans cette publication. Rappelons que la jurisprudence admet que l'existence d'une décision administrative puisse être déduite d'un agissement de l'administration (par exemple, CE 21 octobre 1988, *Eglise de scientologie de Paris*, Lebon p. 354; TA Lyon 6 octobre 1992, *M. Lavaurs*, req. n° 9210LYLAV; CE 6 janvier 1995, *Ville de Lyon c/ M. Lavaurs*, req. n° 143799).

Toutes les collectivités, sauf les communes de moins de 3500 habitants, sont concernées par le nouveau droit d'expression reconnu aux élus locaux.

Nous présenterons les solutions retenues par le tribunal administratif de Versailles dans ces différents jugements en examinant tout d'abord la question des organes d'information visés par la loi, puis celle des élus bénéficiaires du droit d'expression, avant d'exposer les précisions apportées par ces jugements sur la portée de ce droit d'expression. Enfin, nous présenterons différentes questions ayant trait au rôle imparti au règlement intérieur dans la mise en œuvre de ce droit.

Les organes d'information visés par la loi

La loi relative à la démocratie de proximité désigne clairement les collectivités territoriales qui sont concernées par le nouveau droit d'expression reconnu aux élus locaux, c'est-à-dire l'ensemble des collectivités territoriales à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants.

En revanche, la question du champ d'application matériel de la loi soulève des difficultés en ce qui concerne l'interprétation de la notion de «bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion» du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional, diffusé par les collectivités territoriales concernées.

Il faut remarquer au préalable que la loi vise les bulletins que la commune, le département ou la région diffuse, ce qui semble clairement exclure les publications diffusées par d'autres personnes morales, y compris lorsque celles-ci sont subventionnées par les collectivités territoriales concernées. Dans l'affaire *Durovray et autres*, les requérants soutenaient que les publications diffusées par des associations ou structures financées à plus de 80 % par le département entraient dans le champ d'application de l'obligation instituée par la loi et auraient dû être mentionnées par le règlement intérieur. Le moyen a été écarté par le tribunal comme dépourvu de précision.

L'UNICITÉ OU LA PLURALITÉ DES BULLETINS D'INFORMATION

Certes, la loi utilise l'expression «un bulletin d'information générale». Le tribunal administratif de Versailles considère toutefois qu'il s'agit d'un singulier abstrait, visant tout bulletin d'information générale, dès lors qu'il répond aux caractéristiques énoncées par la loi.

Ainsi, il ressort de plusieurs jugements (en particulier de ceux d'*Arpontet*, de *Durovray et autres*, de *Varèse*) que la circonstance que la collectivité territoriale diffuse déjà une autre publication d'information générale où les élus locaux peuvent exercer leur droit à la liberté d'expression n'exonère pas cette collectivité de l'obligation d'appliquer le cas échéant les dispositions en cause du code général des collectivités territoriales à d'autres publications. Cette approche semble pouvoir trouver appui dans l'arrêt *Commune de Pertuis* (CE 28 janvier 2004, préc.), dans lequel le Conseil d'Etat a examiné la ques-

tion de la légalité de différents articles du règlement intérieur d'un conseil municipal réglementant l'accès des conseillers municipaux d'opposition à deux bulletins municipaux d'information, la « Revue municipale » et « Pertuis info ». Il a jugé notamment que le moyen tiré de ce qu'une place devait en outre être réservée aux élus d'opposition dans un troisième organe d'information, le « Flash du conseil municipal », repose sur une dénaturation des pièces du dossier, après avoir relevé que cette publication rend compte en détail des débats de chaque réunion du conseil municipal. C'est donc le contenu de cette dernière publication qui, en raison de sa nature même, permet déjà l'expression de toutes les tendances représentées au conseil municipal, qui conduit à l'exclure du champ d'application de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, et non pas le fait que le droit d'expression des conseillers municipaux est déjà garanti dans deux autres publications municipales.

Si la loi devait être interprétée comme ne visant qu'une seule publication par collectivité, il faudrait, dans le cas, assez fréquent, où une collectivité territoriale diffuse plusieurs publications susceptibles d'être qualifiées de « bulletins d'information générale » au sens de la loi, déterminer celle d'entre elles à laquelle l'obligation d'offrir une tribune aux élus s'applique. Cette interprétation restrictive du champ d'application de la loi pourrait se prêter à des pratiques susceptibles de priver cette dernière d'une grande partie de son efficacité. Il suffirait ainsi d'offrir une tribune « alibi » aux élus dans l'organe officiel d'information de la collectivité et de multiplier les publications parallèles vantant les mérites des réalisations et de la gestion de la majorité de l'assemblée locale sans y ouvrir un espace d'expression critique à la minorité.

LA NOTION DE BULLETIN D'INFORMATION GÉNÉRALE

La loi insiste sur le fait que le bulletin d'information générale peut être diffusé « sous quelque forme que ce soit » et il ressort clairement des travaux préparatoires qu'il peut s'agir non seulement de la forme habituelle d'une publication sur support papier, mais encore d'une forme électronique, au moyen d'une diffusion sur le réseau internet. Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2001, indique que les dispositions en cause s'appliquent par exemple en cas de « recours à un bulletin d'information périodique ou à d'autres technologies de communication ». De manière encore plus explicite, le rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Derosier, déposé le 6 juin 2001, indique que l'article concerné du projet de loi « s'applique quel que soit le support d'information, et inclut donc les bulletins d'information mis en ligne sur le réseau internet ». Dans une réponse à une question écrite d'un parlementaire, le ministre de l'Intérieur a précisé que si le site internet créé par une des collectivités territoriales concernées contribue à la diffusion régulière d'une information générale sur les réalisations et la gestion de l'assemblée locale, il est soumis aux dispositions applicables aux bulletins d'information générale, notamment si le bulletin d'information générale de la collectivité est mis en ligne sur le site internet ou si une rubrique de ce site reprend l'ensemble des informations contenues dans le bulletin d'information générale (réponse à la question écrite n° 469 de M. Godefroy, JO Sénat Q 5 septembre 2002, p. 1960).

Dans son jugement *de Lesquen*, le tribunal administratif de Versailles annule ainsi la délibération en date du 26 septembre 2002 par laquelle le conseil municipal de la commune de Versailles a approuvé son règlement intérieur, en tant que l'article 34 de ce règlement ne mentionne pas les conditions dans lesquelles les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale peuvent s'exprimer sur le site internet de la commune.

Le droit d'expression des élus a été étendu par la jurisprudence de Lesquen *aux publications sur internet.*

Ce n'est pas tant la forme de ce bulletin[2] que son contenu qui peut conduire à effectuer au cas par cas une analyse délicate en vue de déterminer s'il entre ou non dans le champ d'application de la loi. Cette analyse oblige à préciser la portée de chacun des termes utilisés par le législateur.

Le terme de « bulletin » semble impliquer qu'il s'agisse d'une publication régulière, ou en tout cas diffusée sur plusieurs numéros, même si sa périodicité peut être plus ou moins espacée. Une publication unique, tout à fait ponctuelle, semble ainsi devoir être exclue du champ d'application de la loi. Le tribunal administratif de Versailles considère implicitement qu'un rapport annuel peut constituer un « bulletin », puisqu'il annule dans son jugement *Durovray et autres* l'article 38 de la délibération en date du 27 mai 2002 par laquelle le conseil général de l'Essonne a adopté son règlement intérieur en lui enjoignant d'inclure dans cet article le rapport annuel d'information de ce conseil général.

Ce bulletin doit fournir une « information générale », c'est-à-dire portant sur des sujets variés et ne présentant pas un caractère trop technique. En d'autres termes, ce bulletin doit avoir un contenu destiné au grand public, celui des personnes qui résident sur le territoire de la collectivité territoriale concernée. La commune du Vésinet soutenait que la publication dénommée « Le Vésinet - Actualités » ne constituait pas un bulletin d'information générale, en faisant valoir que cette publication aurait seulement pour objet, en fonction des circonstances du moment, d'apporter, d'une manière brève et dans le cadre d'une périodicité irrégulière, des éléments d'information sur un sujet ponctuel d'actualité. Outre un certain nombre d'informations pratiques à l'usage des habitants de la commune, telles que, par exemple, le calendrier des principales manifestations culturelles et sportives organisées dans la commune, ou des informations sur le fonctionnement des services publics communaux, cette revue présentait un thème d'actualité concernant les affaires communales, dans un article généralement signé du maire ou du maire adjoint en charge du dossier, par exemple, sur le budget de la commune ou l'aménagement de la place du marché.

Le tribunal administratif de Versailles a estimé qu'à travers ces articles une information à caractère général était donnée

(2) Ni d'ailleurs le tirage de celui-ci – la loi ne fixant aucun seuil quantitatif de diffusion, ni même son intitulé – une publication dénommée « La lettre du maire » pouvant constituer, en raison de son contenu, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal (v. jugement *Mme Arpontet*).

à l'ensemble de la population (jugement *Varèse*). En effet, même si chaque numéro est consacré à un thème spécifique, il s'agit de sujets qui ne sont pas étroitement techniques, et la diffusion de ces différents numéros fournit dans son ensemble une « information générale » à la population.

Enfin, pour entrer dans le champ d'application de la loi, il faut que les informations générales fournies par le bulletin concernent « les réalisations et la gestion » de l'assemblée locale. Ces termes sont manifestement inspirés par la rédaction de l'article L. 52-1 du code électoral, dont le deuxième alinéa interdit toute campagne de promotion publicitaire « des réalisations ou de la gestion d'une collectivité », sur le territoire de celle-ci, pendant les six mois précédant des élections générales. Cet article est la source d'une abondante jurisprudence du Conseil d'Etat, de peu d'utilité pour les questions étudiées ici, puisqu'elle concerne essentiellement la notion de « campagne de promotion publicitaire ». Ceci suppose que ces informations aient un caractère « politique », au sens large : c'est l'action de la majorité et de l'exécutif local qui doit être présentée à travers les informations fournies. Une publication qui se borne à énumérer les caractéristiques géographiques, démographiques et économiques d'une commune, d'un département, ou d'une région, qui décrit simplement les différents services administratifs de la collectivité territoriale ou, encore, qui donne des informations à caractère pratique sur ceux-ci, n'a pas pour objet de présenter les réalisations et la gestion d'une assemblée locale et n'entre donc pas dans le champ d'application des articles en cause du code général des collectivités territoriales. En revanche, lorsqu'une publication décrit de façon positive le bilan de l'action d'un conseil général dans ses principaux domaines d'intervention au cours de l'année écoulée, elle donne une information générale sur les réalisations et la gestion du conseil général (jugement *Durovray et autres*).

Les élus bénéficiaires du droit d'expression

UN DROIT ACCORDÉ À TITRE INDIVIDUEL OU COLLECTIF ?

Le tribunal administratif de Versailles a dû examiner la question de savoir si le droit d'expression qu'accorde l'article 9 de la loi relative à la démocratie de proximité à la minorité peut être exercé individuellement ou doit nécessairement être exercé collectivement par les élus.

Dans le cas des départements et des régions, il n'y a pas d'ambiguïté, puisque l'espace d'expression est accordé par la loi aux « groupes d'élus ». Dans les conseils généraux, la constitution de groupes d'élus est prévue par l'article L. 3121-24 du code général des collectivités territoriales et, dans les conseils régionaux, par l'article L. 4132-23 du même code. En revanche, l'article L. 2121-28 du code général des collectivités territoriales ne mentionne la constitution de groupes d'élus que dans le cas des conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants.

Ceci explique que l'article L. 2121-27-1 du même code, qui s'applique à toutes les communes de 3 500 habitants et plus, ne fasse pas référence à des groupes de conseillers municipaux et indique que l'espace d'expression dans le bulletin d'information générale est attribué à « des conseillers ». Comme le relève le tribunal administratif de Versailles, il ne résulte donc pas de cette disposition « que les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doivent nécessairement être constitués en groupes politiques pour pouvoir bénéficier d'une tribune » (jugement *de Lesquen*).

Le règlement intérieur peut donc attribuer individuellement aux conseillers municipaux concernés un espace d'expression. Par exemple, le règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Bures-sur-Yvette prévoit les conditions dans lesquelles les conseillers municipaux ne faisant pas partie de la majorité pourront s'exprimer dans le bulletin municipal, en disposant qu'une page par mois sera mise à leur disposition, à raison d'un sixième de page par conseiller municipal, approche qui n'est pas déclarée illégale par le tribunal (jugement *Chandon*). Le règlement peut aussi l'attribuer à des groupes d'élus. Toutefois, le droit d'expression ne peut être réservé à des groupes d'élus que si chaque conseiller municipal est effectivement rattaché à un groupe. En effet, dans le cas contraire un conseiller municipal d'opposition isolé serait privé de toute possibilité d'exercer le droit d'expression qui lui est reconnu par la loi. Rappelons que les conseillers municipaux tirent individuellement de leur qualité de membres de l'assemblée municipale le droit d'être informés et de s'exprimer sur tout ce qui touche aux affaires de la commune, sans que l'exercice de ce droit puisse être subordonné à leur rattachement à un groupe déterminé (CAA Nancy 4 juin 1998, *Ville de Metz*, AJDA 1998, p. 941).

Le règlement intérieur peut attribuer individuellement aux conseillers municipaux concernés un espace d'expression.

LA NOTION DE CONSEILLERS N'APPARTENANT PAS À LA MAJORITÉ MUNICIPALE

Le législateur n'a pas souhaité garantir le droit d'expression des élus de la majorité municipale dans les bulletins d'information, mais seulement ceux de la minorité.

Cette « discrimination positive » en faveur des élus minoritaires du conseil municipal n'est pas absolument inédite. En effet, les articles L. 2121-27 et D. 2121-12 du code général des collectivités territoriales accordent aux « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » qui en font la demande le droit de disposer sans frais du prêt d'un local commun. Ces dispositions ne comportent pas plus de précisions dans la définition des bénéficiaires de ce droit et la jurisprudence les concernant n'a pas eu l'occasion de préciser ce point (CE 4 juillet 1997, *Leveau*, Lebon p. 282 ; AJDA 1997, p. 635).

On peut s'interroger sur la justification de cette discrimination. Il faut sans doute considérer que le législateur part du présupposé que l'opinion des conseillers municipaux appartenant à la majorité est déjà reflétée par les informations générales données par le journal municipal dans ses différentes rubriques sur les réalisations et la gestion du conseil munici-

pal. En tout état de cause, si la loi ne garantit pas ce droit, elle n'interdit bien sûr pas aux communes d'offrir également une tribune libre aux conseillers municipaux appartenant à la majorité (TA Dijon 27 juin 2003, *M. Lendzwa et autres*, req. n° 021277).

Toujours est-il que, pour déterminer le champ d'application du droit d'expression protégé par la loi, il faut identifier les élus minoritaires qui en bénéficient.

Une première approche, qui a le mérite de la simplicité, consiste à distinguer majorité et minorité municipale uniquement en fonction du résultat des opérations électorales, l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale» visant dans ce cas les membres du conseil municipal qui n'ont pas été élus sur la liste arrivée en tête aux élections municipales. Cette approche est comparable à celle suivie par le tribunal administratif de Nice, dans son jugement du 3 février 2000, *Baréty et autres* (note Michel Verpeaux, RFDA 2000, p. 803), dans lequel il est jugé que, pour l'application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la composition des différentes commissions municipales doit respecter le principe de la représentation proportionnelle, la représentativité dans la composition de ces commissions «doit s'apprécier au regard du résultat du scrutin des élections municipales et donc des listes soumises au suffrage des électeurs, lesquelles demeurent intangibles pendant toute la durée du mandat du conseil municipal». En appel, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé le jugement, mais sur un autre fondement (31 décembre 2003, *Ville de Nice*, req. n° 00MA00631).

Toutefois, la rigidité de cette approche paraît contraire à l'essence du droit garanti par les dispositions concernées du code général des collectivités territoriales.

En effet, la loi sur la démocratie de proximité a entendu garantir l'accès des élus minoritaires aux journaux municipaux en vue d'assurer le respect du pluralisme dans l'expression des tendances politiques représentées au sein du conseil municipal.

Or, si des élus ne sont plus en accord avec la politique de la majorité des membres du conseil municipal à laquelle ils appartenaient, et si ce désaccord n'est pas purement conjoncturel et limité à un sujet déterminé, ils devraient avoir le droit d'exprimer une opinion sur les réalisations et la gestion du conseil municipal différente de celle qui est exprimée dans l'ensemble du journal municipal, dont la ligne éditoriale est déterminée par l'exécutif local qui procède de la majorité municipale.

La jurisprudence a retenu une définition souple de l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale».

Le législateur semble avoir admis, ou en tout cas envisagé, cette approche souple. En effet, il ressort du rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité que les députés se sont interrogés sur le sens de l'expression «conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale», en observant que, dans les moins peuplées des communes de plus de 3 500 habitants, majorité et opposition pouvaient fluctuer en cours de mandat au gré des circonstances locales. Les parlementaires ont préféré ne pas régler cette question par la voie législative, laissant aux élus locaux le soin de le faire dans leur règlement intérieur.

Le tribunal administratif de Versailles a choisi de suivre cette approche souple, qui tient compte des fluctuations entre majorité et opposition au sein du conseil municipal. En effet, il a annulé la décision par laquelle le maire de la commune de Saint-Cyr-l'Ecole a refusé d'accorder une tribune à trois conseillers municipaux, élus sur la liste du maire et qui, en cours de mandat, se sont clairement dissociés de la majorité municipale et ont créé un groupe distinct à cet effet, en relevant que ce groupe «n'est pas une composante de la majorité municipale» (jugement *Gaechter*).

La portée du droit d'expression garanti

L'OBJET DU DROIT D'EXPRESSION

A l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, la référence aux «réalisations» et à la «gestion du conseil municipal» est utilisée pour définir le champ d'application de cette disposition, c'est-à-dire pour identifier les bulletins d'information dans lesquels doit s'exercer le droit d'expression, et non pour énoncer une règle limitant à cet objet le droit d'expression accordé aux conseillers municipaux. La loi ne mentionne aucune limitation de cet objet.

Le tribunal administratif de Versailles a cependant admis que le règlement intérieur d'un conseil municipal pouvait légalement comporter une disposition ainsi rédigée «les groupes d'opposition sont libres d'exprimer les opinions de leur choix dans le respect de l'objet visé par la loi: information sur les réalisations et la gestion du conseil municipal» (jugement *Jannet*). De même, il a considéré que la disposition du règlement intérieur du conseil municipal de Versailles qui indique que l'espace attribué à chaque groupe d'opposition doit leur permettre de s'exprimer «sur les affaires communales» n'introduisait pas une restriction illégale à la liberté d'expression de l'opposition municipale (jugement *de Lesquen*).

Ces solutions trouvent leur fondement non pas dans la loi relative à la démocratie de proximité, mais dans les règles générales applicables aux communes.

La publication d'un bulletin municipal constituant une mission de service public de la commune, ce bulletin doit rester dans la limite des attributions de la commune (sur la reconnaissance de l'existence d'un service public de l'information municipale: T. confl. 24 juin 1996, *Préfet de l'Essonne*, Lebon p. 546; CE 10 juillet 1996, *Coisne*, Lebon tables p. 1006; sur le statut juridique du bulletin municipal: v. Martine Long, AJDA 1998, p. 387). Cette obligation s'impose d'ailleurs au conseil municipal lui-même, puisqu'il résulte de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales que celui-ci «règle par ses délibérations les affaires de la commune». L'article L. 2121-19 du même code limite d'ailleurs à ce même objet la liberté d'expression des conseillers municipaux, puisqu'il indique que ceux-ci ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales «ayant trait aux affaires de la commune». Ainsi, comme le relève le jugement *de Les-*

quen, les dispositions précitées du règlement intérieur du conseil municipal de Versailles « se bornent à rappeler la condition légale qui découle du principe général selon lequel les organes et les services publics de la commune doivent exclusivement régler les affaires communales ». Suivant une approche identique, le tribunal administratif de Lyon avait annulé l'éditorial d'un maire dans un magazine municipal, en raison du caractère totalement étranger à la gestion de la municipalité du contenu de cet éditorial (jugement *Lavaurs*, préc.).

La question se pose de savoir quelle attitude doit adopter le maire, directeur de la publication d'un journal municipal, auquel des élus demandent de publier un article qui ne respecte pas cette condition, parce que, par exemple, il porte sur l'actualité nationale ou internationale.

Cette question est examinée dans le jugement *Schmit*, concernant une requête tendant à l'annulation du refus du maire de Longjumeau de publier dans le magazine municipal la tribune d'un groupe d'élus, refus motivé par le fait que cet article évoque la situation en Côte-d'Ivoire. Le maire avait précédemment demandé, sans succès, à l'auteur de l'article en cause de revoir celui-ci dans les meilleurs délais, en vue de sa parution.

Le tribunal administratif de Versailles affirme que le droit reconnu par l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales « doit s'exercer dans le respect des obligations légales » et écarte en conséquence le moyen tiré de ce que le maire aurait commis une erreur de droit en exerçant un contrôle sur le contenu d'un article présenté par un groupe d'élus minoritaire afin de vérifier qu'il ne contrevenait à aucune disposition légale.

A cet égard, il faut relever que, outre l'objet local du bulletin d'information, les élus concernés sont tenus de respecter les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. En conséquence, le maire ou le président du conseil général ou régional, en tant que directeur de la publication d'un magazine local, pénalement responsable à ce titre des écrits qui y sont publiés, en vertu de l'article 42 de ladite loi, pourrait refuser la publication d'un article qui contreviendrait aux dispositions de cette loi, par exemple en raison de son caractère injurieux ou diffamatoire (un tel refus est susceptible d'être contrôlé par le juge administratif, notamment dans le cadre d'une procédure de référé : TA Besançon ord. 21 février 2003 *M. Collin*, préc.).

LES LIMITES MATÉRIELLES DU DROIT D'EXPRESSION : LA NOTION D'« ESPACE »

Il ressort des travaux préparatoires de la loi relative à la démocratie de proximité que, à l'initiative de sa commission des lois et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a remplacé dans le texte du projet d'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales la notion de « place appropriée », réservée à l'opposition municipale dans le bulletin municipal, par la notion d'« espace », en renvoyant au règlement intérieur la définition des modalités d'application de cette notion, volontairement imprécise.

Dans les règlements intérieurs soumis à l'appréciation du tribunal administratif de Versailles, ces modalités d'application prennent la forme de l'attribution aux élus, dans les bulletins d'information, d'espaces définis soit par un nombre de pages ou une fraction de page, soit par une quantité de caractères ou de signes typographiques, voire par l'utilisation simultanée de ces deux approches.

L'imagination des requérants étant sans limite, ces dispositions ont fait l'objet de contestations sous plusieurs aspects.

Le premier aspect concerne l'étendue de cet espace. Le juge de l'excès de pouvoir peut-il, et en suivant quelles règles, apprécier le caractère suffisant de l'espace réservé aux élus pour l'exercice de leur droit d'expression ?

Certaines indications avaient déjà été données sur ce point par le Conseil d'Etat.

Comme le relevait le commissaire du gouvernement François Séners dans ses conclusions dans l'affaire *Commune de Pertuis* (CE 28 janvier 2004), le législateur a entendu laisser les communes apprécier au cas par cas l'importance des espaces à réserver aux élus minoritaires, sous le contrôle du juge administratif, dont il indiquait qu'il serait probablement un contrôle restreint, c'est-à-dire limité à la censure des erreurs manifestes d'appréciation. Le commissaire du gouvernement précisait encore : « La loi du 27 février 2002 n'est pas plus égalitaire que la loi électorale : elle se borne à garantir l'expression des élus minoritaires, sans leur attribuer des droits proportionnels à leur nombre et seul un espace réduit au point de ne pas permettre cette expression mérite la censure ».

> *Le législateur a laissé les communes apprécier au cas par cas l'importance des espaces réservés aux minorités, sous le contrôle du juge administratif.*

Suivant cette analyse, le tribunal administratif de Versailles a exercé un contrôle restreint sur le caractère suffisant des espaces attribués par le règlement intérieur aux élus minoritaires des conseils municipaux. Dans son jugement *Chandon*, il considère, par exemple, que l'attribution d'une page de la revue municipale à l'ensemble des conseillers municipaux d'opposition (soit un sixième de page par élu d'opposition) n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans le jugement *Varèse*, il juge suffisante l'attribution de 1 600 caractères à chaque groupe.

Ce contrôle restreint s'effectue en comparant l'espace accordé aux élus minoritaires avec le nombre de pages que comporte la revue. En revanche, il n'y a pas lieu de procéder à la comparaison entre eux des espaces attribués à chaque groupe minoritaire, en fonction du nombre d'élus qu'ils comptent. Le tribunal administratif juge ainsi qu'il ne résulte pas de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales que l'espace réservé à l'expression des élus de l'opposition « doive être proportionnel à l'importance des groupes d'élus concernés » (jugement *de Lesquen*). Le tribunal administratif de Dijon avait jugé de même qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'espace accordé aux groupes d'élus soit proportionnel à leur représentation au conseil municipal (*M. Lendzwa et autres*, préc.) ; mais aucune disposition ne l'interdit non plus (TA Bordeaux 3 février 2004, *M^me^ Lacoste-Keiser*, req. n° 022990). Le second aspect sous lequel étaient critiquées les dispositions des règlements intérieurs contestés concerne le contenu de l'espace attribué : ces règlements intérieurs pouvaient-ils limi-

ter l'utilisation de cet espace à la publication de textes? En renvoyant au règlement intérieur le soin de définir les modalités d'application des dispositions du code général des collectivités territoriales, le législateur a-t-il permis aux assemblées locales d'interdire l'utilisation de cet espace pour y publier des logos, des photos, des cartes ou d'autres documents graphiques, seuls ou à l'appui d'un texte?

Le tribunal laisse cette question ouverte. En effet, dans l'affaire dans laquelle le moyen avait été soulevé devant lui, le tribunal considère que, dans la mesure où il définit l'espace attribué à l'opposition municipale sous forme d'«une demi-page du format du magazine concerné, soit 3 000 caractères», le règlement intérieur contesté peut, en tout état de cause, être interprété comme autorisant non seulement la reproduction d'un texte, mais également l'utilisation d'autres modes d'expression, comme la reproduction d'une photo, dans la limite de la demi-page accordée (jugement *de Lesquen*). Cette interprétation souple permet à la disposition en cause d'échapper à une éventuelle annulation.

Le rôle du règlement intérieur

Il résulte du texte même des articles L. 2121-27-1, L. 3121-24-1, et L. 4132-23-1 du code général des collectivités territoriales que ceux-ci ne s'appliquent que «lorsque» la collectivité concernée diffuse effectivement un bulletin d'information. Ainsi, les dispositions précitées ne s'appliquent que si et dans la mesure où ces collectivités diffusent des publications répondant aux caractéristiques qu'elles énoncent.

En effet, l'objectif du législateur n'est pas d'imposer une politique de communication aux collectivités territoriales, mais seulement de garantir le respect du pluralisme dans l'expression des tendances politiques représentées au sein des assemblées locales, dans les supports de communication qui existent.

Puisque le règlement intérieur des assemblées locales ne doit intervenir que pour préciser les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions précitées, si la collectivité concernée ne dispose d'aucune publication entrant dans le champ d'application de celles-ci, le règlement intérieur peut être muet sur ce point. Inversement, si cette collectivité dispose effectivement d'un site internet constituant un bulletin d'information générale au sens de ces dispositions, le règlement intérieur doit mentionner celui-ci et régler les conditions dans lesquelles les élus peuvent s'y exprimer, sauf à être entaché d'illégalité (jugement *de Lesquen*).

De manière générale, nous pensons que, pour être conforme à la loi, le règlement intérieur devrait être adapté chaque fois que la collectivité territoriale se dote d'un instrument de communication entrant dans le champ d'application des dispositions concernées du code général des collectivités territoriales.

En effet, l'accès des élus minoritaires aux organes d'information locaux ne peut dépendre uniquement du bon vouloir des exécutifs locaux. Aussi, il ne suffit pas que, en pratique, ces élus se voient proposer de publier des tribunes dans ces organes d'information, il faut que cette possibilité soit, dans son principe et ses modalités, organisée par le règlement intérieur. Dans le cas contraire, s'il omet de définir «les modalités d'application» du droit d'expression reconnu par la loi, comme celle-ci le prescrit, le règlement intérieur est entaché d'un vice qui peut être assimilé selon nous à une forme d'incompétence négative.

C'est aux requérants d'établir que le site internet, ou d'autres formes de bulletins d'information générale omis par le règlement intérieur, existaient à la date d'adoption du règlement intérieur contesté et présentaient des caractéristiques permettant de considérer qu'ils rentraient dans le champ d'application de la loi. Ainsi, le juge des référés du tribunal administratif de Marseille relève que, puisque le site internet de la commune n'était pas encore créé à la date d'adoption du règlement intérieur du conseil municipal, l'absence de mention de ce site dans ce règlement n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ce dernier (TA Marseille ord. 31 mars 2003, *M. Pellenc*, req. n° 0300590), ni à justifier qu'il soit enjoint à la commune d'ouvrir sur son site un espace aux conseillers municipaux minoritaires (TA Marseille ord. 6 février 2003, *M. Pellenc*, req. n° 03-00603/0).

> ***L'accès des élus minoritaires aux organes d'information locaux ne peut dépendre uniquement du bon vouloir des exécutifs locaux.***

S'agissant du site du conseil général de l'Essonne, les requérants n'ayant fourni au tribunal aucune description du contenu de celui-ci, par exemple, au moyen de l'impression des pages de ce site, le tribunal administratif de Versailles a rejeté leurs conclusions tendant à l'annulation du règlement intérieur en tant qu'il ne mentionne pas ce site internet dans l'article consacré au droit d'expression des élus (jugement *Durovray et autres*).

Les observations qui précèdent portent sur les conditions de légalité auxquelles le règlement intérieur est soumis. Il faut maintenant préciser les rapports entre le règlement intérieur et les décisions individuelles adoptées par les exécutifs locaux pour la mise en œuvre du droit d'expression des élus.

En premier lieu, bien entendu, l'exception d'illégalité des dispositions d'un règlement intérieur concernant ce droit pourrait être invoquée à l'appui d'un recours en annulation formé contre une décision individuelle qui en fait application.

En deuxième lieu, les dispositions légales d'un règlement intérieur, qui définissent les modalités d'application du droit d'expression reconnu par la loi, ainsi que le prévoit celle-ci, fixent des règles que doivent respecter les décisions individuelles adoptées par l'exécutif local. Celui-ci ne peut, par exemple, refuser de publier une tribune libre au motif qu'elle est trop longue, alors qu'elle respecte l'espace fixé par le règlement intérieur.

En dernier lieu, la circonstance que le règlement intérieur ne réglemente pas, ou réglemente de manière incomplète, l'exercice du droit d'expression, ne fait pas obstacle à ce que ce droit puisse être exercé directement sur le fondement de la loi. En effet, le principe selon lequel un espace doit être réservé à l'expression des élus dans tout bulletin d'information générale est fixé avec suffisamment de précision par le code général des collectivités territoriales lui-même, de sorte que la mise en œuvre du droit ainsi reconnu ne peut être subordonnée à

une modification préalable du règlement intérieur. Le juge des référés du tribunal administratif de Besançon affirme ainsi, avec vigueur, que, si l'assemblée locale n'a pas modifié son règlement intérieur pour le rendre conforme à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, «cette carence de ladite assemblée, à qui il appartenait dans un délai raisonnable d'adapter son règlement intérieur, ne saurait être invoquée devant le juge du référé liberté pour prétendre se dispenser de la mise en œuvre d'une liberté fondamentale» (ordonnance du 21 février 2003, préc.).

En concluant cette étude, on s'interrogera sur les conditions dans lesquelles le juge de l'excès de pouvoir peut, dans ce domaine, s'il est saisi de conclusions en ce sens, prescrire les mesures d'exécution de ses jugements en vertu des pouvoirs d'injonction qui lui sont reconnus par les articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative.

Lorsqu'un règlement intérieur est annulé partiellement, en tant qu'il n'a pas réservé à l'expression des groupes d'élus un espace dans un bulletin d'information, il n'y a pas de difficulté à enjoindre à la collectivité territoriale concernée de modifier sur ce point le règlement intérieur de son assemblée délibérante. Le tribunal administratif de Versailles adresse une telle injonction au département de l'Essonne dans son jugement *Durovray et autres*.

En revanche, la question est plus délicate en cas d'annulation du refus d'accorder un espace d'expression dans un bulletin d'information. En effet, ce refus n'est généralement pas opposé de manière abstraite, mais répond à une demande de publication dans un numéro déterminé d'un bulletin d'information local. L'annulation de ce refus pour un motif de fond «implique nécessairement», pour reprendre les termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, qu'il soit procédé à la publication demandée. Mais, lorsque le juge de l'excès de pouvoir statue, le numéro litigieux du bulletin a généralement déjà été diffusé, de sorte que l'exécution du jugement n'est en pratique plus possible. Aussi, le tribunal administratif de Versailles accepte-t-il, à titre de mesure d'exécution de l'annulation qu'il prononce, d'enjoindre à une commune de réserver «dans le prochain numéro» du bulletin d'information local un espace destiné à la publication de l'article d'un groupe d'élus minoritaire (jugement *Gaechter*). Une telle solution peut se justifier par le souci de donner son plein effet à une annulation contentieuse, dans un domaine où est en jeu l'exercice de la liberté d'expression des élus minoritaires, condition essentielle de la démocratie de proximité. ■

Quels espaces faut-il réserver, dans les publications communales, à l'expression des conseillers d'opposition ?

Résumé

Si la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 impose aux communes de 3500 habitants et plus de réserver un espace pour l'expression des conseillers d'opposition dans certaines publications municipales, cette règle ne s'applique pas aux publications qui rendent compte, par elles-mêmes, de l'ensemble des sensibilités politiques représentées au sein du conseil, et elle ne fixe pas de règles précises sur l'importance des espaces réservés.

Bulletins d'informations générales des communes ■ Espaces réservés aux conseillers d'opposition ■ Appréciation du caractère suffisant des espaces.

CE (3/8 SSR) 28 janvier 2004, *Commune de Pertuis*, req. n° 256.544 – M. Bardou, Rapp. – M. Séners, C. du G. – Me Carbonnier, SCP Waquet, Farge, Hazan, Av.

Conclusions

François Séners, commissaire du gouvernement

Les faits

Le 2 décembre 2002, le conseil municipal de la commune de Pertuis, dans le Vaucluse, a adopté un nouveau règlement intérieur dont plusieurs dispositions ont été contestées par un conseiller municipal d'opposition. Les dispositions litigieuses, édictées aux articles 27, 28 et 30 du règlement, ont trait, d'une part, aux espaces réservés aux élus d'opposition dans les bulletins d'information municipaux, d'autre part, aux locaux mis à la disposition de ces mêmes élus. Le litige a été porté devant le tribunal administratif de Marseille; le juge des référés de ce tribunal a partiellement fait droit, en février 2003, à une première demande fondée sur l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, mais son ordonnance a été annulée par une ordonnance du juge des référés du Conseil d'État qui a considéré que la condition d'urgence requise en matière de référé-liberté n'était pas remplie [1]. Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a alors été saisi d'une demande de suspension fondée sur les dispositions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative. Il y a fait droit, pour l'essentiel, dans l'ordonnance attaquée devant vous: elle suspend l'exécution des articles 28 et 30 du règlement intérieur adopté par le conseil municipal, relatifs, respectivement, aux modalités de publication des textes émanant des élus d'opposition dans les bulletins municipaux et aux locaux mis à dispositions des conseillers d'opposition, et elle suspend l'exécution de l'article 27 du même règlement en tant qu'il ne prévoit pas d'espace réservé à l'opposition dans une revue municipale et qu'il limite à une page et une demi-page les espaces réservés dans deux autres publications.

Le pourvoi en cassation de la commune soulève cinq moyens; deux ont une portée générale et peuvent être écartés rapidement; les trois autres visent respectivement chacune des dispositions litigieuses et présentent plus d'intérêt.

Il est soutenu que le juge des référés n'aurait pas suffisamment motivé son ordonnance et aurait commis une erreur de droit en n'examinant pas la recevabilité de la demande d'annulation visant les dispositions contestées. Il appartient bien au juge des référés de rechercher si la requête en annulation est recevable [2] mais, lorsqu'aucune fin de non-recevoir n'est soulevée devant lui, il n'est nullement tenu de relever explicitement la recevabilité de la demande présentée au juge de l'excès de pouvoir.

Il est impossible, d'autre part, de considérer que le juge des référés aurait dénaturé les faits en considérant que la condition d'urgence était remplie.

Droit à disposer d'un local

La suspension de la disposition relative au local mis à la disposition des élus d'opposition n'est pas plus critiquable. L'article L. 2121-27 du Code général des collectivités territoriales prévoit que, dans les communes de plus de 3500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. Cette disposition est précisée par l'article D. 2121-12 du même Code en vertu duquel, dans les communes de 10000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent. Vous avez jugé que les communes concernées sont tenues de faire droit aux demandes qui leur sont présentées par les élus d'opposition [3]. Il est constant que la commune de Pertuis compte plus de 10000 habitants et que le groupe des conseillers municipaux d'opposition a souhaité bénéficier d'un local. L'article 30 du règlement intérieur adopté par le conseil municipal se borne cependant à mettre à sa disposition un local

[1] CE 28 février 2003, *Commune de Pertuis*, req. n° 254.411 : à publier au Recueil.
[2] CE 11 mai 2001, *Commune de Loches*, req. n° 231.802 : à mentionner aux Tables.
[3] CE 4 juillet 1997, *M. Leveau* : Rec., p. 282.

municipal chaque mardi, de 13 h 30 à 17 h 30. La méconnaissance des textes est flagrante et le juge des référés n'a certainement pas commis d'erreur de droit en prononçant la suspension de cette disposition précise.

Droit d'expression des élus d'opposition

Les choses sont moins évidentes sur le terrain du droit d'expression de l'opposition dans les publications municipales. Les dispositions applicables sont celles de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifiées à l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales. Elles prévoient que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, *« lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale »*, renvoyant aux règlements intérieurs le soin de définir les modalités d'application de cette disposition.

La délibération contestée du conseil municipal de Pertuis a adopté à cet égard deux règles énoncées respectivement par les articles 27 et 28 du règlement intérieur. L'article 27 ne prévoit aucun espace pour les élus d'opposition dans le bulletin qui s'intitule « Flash du conseil municipal » et n'accorde à ces élus qu'une page dans une publication intitulée « Revue municipale » et une demi-page dans un bulletin intitulé « Pertuis Infos ». L'article 28, quant à lui, fixe les règles de procédure que doivent respecter les conseillers d'opposition qui souhaitent s'exprimer dans l'une de ces deux dernières publications. Il impose une demande écrite adressée au maire, laisse à celui-ci un délai de quinze jours pour déterminer, en fonction du nombre de demandes, l'espace réservé à chacun et impose le dépôt des textes un mois avant la date de parution de la publication concernée.

Le juge des référés a considéré que le moyen tiré de la méconnaissance par le conseil municipal des règles fixées par la loi était de nature à faire sérieusement douter de la légalité de ces différentes dispositions. Il a estimé, en particulier, que le « Flash du conseil municipal » était un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal au sens de l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales, que les espaces réservés dans les deux autres publications municipales étaient insuffisants et que les modalités procédurales imposées aux conseillers d'opposition ne répondaient pas aux exigences légales.

La commune soutient que chacune de ces appréciations serait entachée d'erreur de droit ou de dénaturation des faits. Les erreurs de droit invoquées ne pourraient être que des erreurs de qualification juridique et vous n'exercez pas de contrôle de cette nature en la matière. Restent les dénaturations des faits.

Les revues concernées par la loi

Celle qui concerne le « Flash du conseil municipal » nous paraît devoir être admise. Cette publication se borne en effet à rendre compte des travaux du conseil municipal et les interventions des conseillers d'opposition y sont retranscrites de la même façon que celles des conseillers de la majorité municipale, de sorte que l'expression de toutes les tendances représentées au conseil municipal est assurée par la nature même de la publication, sans qu'il soit nécessaire de prévoir des espaces supplémentaires au profit de l'opposition. Le seul exemplaire qui figurait au dossier comporte, il est vrai, des informations et prises de position émanant du maire : l'ordonnance attaquée s'appuie sur cet élément pour considérer que le bulletin relevait de la nouvelle obligation instituée par la loi du 27 février 2002. Le document révèle cependant que les prises de position du maire qui y sont mentionnées sont des réponses faites en conseil municipal aux questions et interventions de l'opposition qui y sont résumées. Le caractère parfois polémique des positions exprimées n'enlève rien au caractère de la publication : il s'agit d'un simple compte rendu qui, relatant fidèlement les échanges au sein de l'assemblée locale, ne peut pas être regardé comme justifiant un espace réservé au profit de certains élus.

Les appréciations portées par le juge des référés sur les deux autres points nous paraissent tout aussi contestables.

Absence de normes pour les espaces réservés

Il faut noter, en premier lieu, que l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales ne fixe aucune norme s'agissant des espaces qui doivent être réservés aux élus d'opposition dans les publications municipales et qu'il ne renvoie à aucun texte d'application. Le législateur a ainsi entendu laisser les communes apprécier au cas par cas l'importance des espaces à réserver, sous le contrôle du juge administratif. Ce contrôle du caractère suffisant des espaces réservés sera probablement un contrôle restreint. En l'espèce, le conseil municipal de Pertuis a réservé aux conseillers qui n'appartiennent pas à la majorité municipale un espace d'une demi-page dans le bulletin intitulé « Pertuis Infos » qui est édité, selon les pièces du dossier soumis au juge des référés, plusieurs fois par an sur quatre à six pages selon les numéros. Il a réservé une page à l'opposition dans la *Revue municipale* qui paraît deux fois par an ; c'est une publication nettement plus volumineuse qui comporte plusieurs dizaines de pages consacrées, pour l'essentiel, à des informations pratiques sur les administrations, commerces et associations de la commune. Dans les deux cas, nous sommes d'avis que le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier en considérant que le moyen tiré de ce que les espaces réservés aux élus d'opposition étaient insuffisants faisait sérieusement douter de la légalité des décisions attaquées. Une demi-page sur quatre ou six, dans le premier cas, une page sur quinze ou vingt consacrées aux espaces rédactionnels dans le second cas ne peuvent pas raisonnablement être regardées comme méconnaissant l'obligation instituée par l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales. La loi du 27 février 2002 n'est pas plus égalitaire que la loi électorale : elle se borne à garantir l'expression des élus minoritaires, sans leur attribuer des droits proportionnels à leur nombre et seul un espace réduit au point de ne pas permettre cette expression mérite la censure. Tel n'est assurément pas le cas en l'espèce et les espaces réservés dans les publications de Pertuis sont d'ailleurs très proches de ceux que l'on peut observer dans la plupart des publications municipales du pays.

L'ordonnance nous paraît entachée d'une troisième dénaturation pour avoir regardé comme sérieux le moyen tiré de ce que la procédure imposée aux élus d'opposition de Pertuis ferait obstacle au droit à l'expression. Rappelons que les conseillers d'opposition qui souhaitent s'exprimer dans l'une des revues municipales doivent le demander par écrit, que le maire dispose d'un délai de quinze jours pour déterminer, en fonction du nombre de demandes, l'espace réservé à chacun et que les textes doivent être déposés un mois avant la date de publication. Contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés, ces règles ne font aucunement obstacle à la libre expression des élus minoritaires et on ne peut pas sérieusement regretter, comme le faisait l'élu contestataire, qu'un espace garanti ne soit pas réservé à chaque auteur : la procédure instituée permet à tous ceux qui souhaitent s'exprimer de connaître à l'avance l'espace dont ils pourront disposer et leur

garantit de connaître avec un préavis de plus d'un mois la date de publication des revues concernées.

Si vous partagez nos analyses, vous annulerez l'ordonnance attaquée sur ces trois points et vous pourrez statuer sur la demande de suspension en jugeant que les moyens soulevés, accueillis à tort par le juge de référé du tribunal administratif de Marseille, ne sont pas de nature à faire sérieusement douter de la légalité de la délibération attaquée.

Les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative feront alors obstacle à ce que la commune de Pertuis soit condamnée à verser au requérant de première instance la somme qu'il demande; dans les circonstances de l'espèce, nous vous invitons à ne pas accorder à la commune la somme qu'elle réclame sur le même fondement.

Par ces moyens, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant qu'elle suspend l'application des articles 27 et 28 du règlement du conseil municipal de Pertuis adopté par la délibération du 2 décembre 2002, au rejet des demandes tendant à la suspension de ces dispositions, au rejet du surplus des conclusions de la requête et de la demande de M. P. tendant à l'obtention de frais non compris dans les dépens. ■

Décision

Vu l'ordonnance du 29 avril 2003, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 5 mai 2003, par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Marseille transmet au Conseil d'État, en application de l'article R. 351-2 du Code de justice administrative, la requête présentée par la commune de Pertuis;

Vu la requête sommaire, enregistrée le 17 avril 2003 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, et le mémoire complémentaire, enregistré le 14 août 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la commune de Pertuis, représentée par son maire en exercice; la commune de Pertuis demande au Conseil d'État:

1°) d'annuler l'ordonnance du 31 mars 2003 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a, d'une part, suspendu l'exécution de la délibération du 2 décembre 2002 du conseil municipal de la commune adoptant les articles 28 et 30 du règlement intérieur et, d'autre part, suspendu l'exécution de la délibération du 2 décembre 2002 du conseil municipal de la commune adoptant l'article 27 du règlement intérieur en tant que cet article ne réserve pas d'espace dans le bulletin « Flash du conseil municipal » aux élus de l'opposition et en tant qu'il leur réserve seulement une page dans le bulletin « Revue Municipale » et une demi-page dans le bulletin « Pertuis Infos » ;

2°) statuant comme juge des référés, de rejeter la demande de suspension présentée par M. Pellenc;

3°) de condamner M. Pellenc à lui verser la somme de 4000 € en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative;

[...]

Considérant que s'il appartient dans tous les cas au juge des référés, lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension d'une décision administrative, de rechercher, en l'état du dossier qui lui est soumis, si la requête en annulation de cette décision lui paraît recevable, il n'est, en tout état de cause, pas tenu de constater cette recevabilité dans les motifs de son ordonnance lorsqu'elle n'est pas contestée devant lui; que, par suite, l'ordonnance attaquée n'est entachée ni d'insuffisance de motivation, ni d'erreur de droit en ne statuant pas de manière explicite sur la recevabilité de la requête à fin d'annulation, qui n'était pas contestée devant le juge des référés;

En ce qui concerne l'article 30 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis:

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-27 du Code général des collectivités territoriales: *« Dans les communes de plus de 3500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun [...] »* ; qu'aux termes de l'article D. 2121-12 du même Code: *« Dans les communes de 10000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent [...] »* ; qu'il résulte de ces dispositions que, dans les communes qui, comme celle de Pertuis, ont plus de 10000 habitants, l'attribution d'un local permanent est, pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, un droit que le maire est tenu de satisfaire; que, dès lors, le juge des référés, eu égard à son office, n'a pas commis d'erreur de droit en regardant comme de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée, en tant qu'elle adopte l'article 30 du règlement intérieur, le moyen tiré de ce que cet article, en limitant à une matinée par semaine la mise d'un local à la disposition des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, méconnaît les dispositions précitées de l'article D. 2121-12;

Considérant que la mise à disposition d'un local administratif permanent au bénéfice des membres de l'opposition municipale qui le demandent constitue, comme il a été dit ci-dessus, une obligation pour les communes de plus de 10000 habitants; que, par suite, la suspension d'une mesure qui ne satisfait pas complètement à cette obligation appelle nécessairement une nouvelle délibération du conseil municipal afin de remédier à cette insuffisance; que, dès lors, la commune n'est pas fondée à soutenir que le juge des référés aurait entaché de dénaturation son appréciation de l'urgence à suspendre la mesure litigieuse, au motif que cette suspension aurait conduit à ne plus mettre aucun local à la disposition des membres de l'opposition municipale;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le pourvoi de la commune de Pertuis doit être rejeté sur ce point;

Sur les articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis:

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales: *« Dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale [...] »* ; que par sa délibération du 2 décembre 2002, le conseil municipal de Pertuis a approuvé les articles 27 et 28 de son règlement intérieur, le premier fixant à une page dans la « revue municipale » et à une demi-page dans le bulletin « Pertuis Info » l'espace réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, et le second chargeant le maire de répartir cet espace en cas de pluralité de demandes et imposant que les articles soient remis un mois au moins avant la parution du bulletin concerné; qu'il résulte du dossier soumis au juge des référés que la « revue municipale » paraît deux fois par an et comporte, outre un répertoire des commerces et associations et un guide des principales démarches auprès des services, une présentation générale, en une vingtaine de pages, des activités de la municipalité, précédée d'un bref éditorial du maire; que le bulletin mensuel « Pertuis infos » comporte, outre des informations diverses d'actualité, la présentation en trois pages d'un « dossier » à thème; qu'enfin, un « flash du conseil municipal » rend compte en détail des débats de chaque réunion de cette assemblée; que, dans ces conditions, l'ordonnance attaquée a dénaturé les pièces du dossier en jugeant qu'étaient propres à créer un doute sérieux sur la légalité des articles, analysés ci-dessus, du règlement intérieur les moyens tirés, d'une part, de ce qu'une place devrait être réservée aux élus d'opposition dans le « flash » et que cette place devrait être plus importante dans les deux autres bulletins et, d'autre part, de ce que les modalités de répartition des espaces prévus laissent les intéressés dans l'ignorance de la date de parution des bulletins et de l'espace qui leur sera effectivement attribué; que la commune de Pertuis est donc fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée en tant qu'elle suspend l'application des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2002;

Considérant qu'en application de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative il y a lieu, dans cette mesure, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés, d'une part, de ce qu'une

place devrait être réservée aux élus d'opposition dans le « flash » et que cette place devrait être plus importante dans les deux autres bulletins et, d'autre part, de ce que les modalités de répartition des espaces prévus laissent les intéressés dans l'ignorance de la date de parution des bulletins et de l'espace qui leur sera effectivement attribué ne sont pas, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux sur la légalité des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2002; que la demande de suspension présentée par M. Pellenc doit par suite être rejetée;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative:

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a lieu de condamner ni la commune de Pertuis ni M. Pellenc à verser à l'autre partie la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens;

DÉCIDE:

Article 1er: L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Marseille est annulée en tant qu'elle suspend l'application des articles 27 et 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Pertuis, tels qu'approuvés par la délibération du 2 décembre 2003;

Article 2: La demande de suspension de l'application de ces articles 27 et 28 présentée par M. Roger Pellenc devant le juge des référés du tribunal administratif de Marseille est rejetée.

Article 3: Le surplus des conclusions présentées par la commune de Pertuis et M. Roger Pellenc devant le Conseil d'État est rejetée.

[...] ■

Observations

Il s'agit de la première décision rendue par le Conseil d'État sur l'application des nouvelles dispositions, issues de la loi Démocratie de proximité, relatives à l'obligation de réserver, dans certaines publications des communes de 3 500 habitants et plus, un espace d'expression pour les élus minoritaires au sein des conseils municipaux. La décision a été rendue dans une instance de référé et il faut se garder d'en tirer des conclusions trop définitives, mais on y décèle la volonté de la Haute Assemblée de donner un premier cadre à la nouvelle obligation qui s'impose aux communes concernées.

La commune dans laquelle le litige est né avait pris deux séries de règles: elle avait fixé, d'une part, à une page ou une demi-page, selon les revues, l'espace réservé aux élus d'opposition, à l'exception du bulletin qui rend compte des débats au conseil municipal, et elle avait fixé, d'autre part, la procédure à suivre par les élus désireux de profiter de ces espaces, en leur imposant une demande écrite et un délai. Ces règles étaient contestées par un élu d'opposition qui en avait obtenu la suspension par le juge des référés du tribunal administratif. L'ordonnance de référé avait regardé comme sérieux le moyen tiré de l'insuffisance des espaces réservés, ainsi que le moyen tiré de l'entrave résultant des règles de procédures imposées. Elle a été censurée sur les deux terrains.

La position du Conseil d'État est bien explicitée par les conclusions du commissaire du gouvernement.

La loi ne vise, en premier lieu, que les bulletins *« d'information générale sur les réalisations et la gestion »* des conseils municipaux, même si elle appréhende cette catégorie de publications *« sous quelque forme que ce soit »*. Les termes mêmes de la loi permettent donc de considérer que toutes les catégories de bulletins municipaux ne sont pas concernées par la nouvelle obligation. En l'espèce, la commune diffusait un bulletin rendant compte des délibérations du conseil municipal. Une telle publication qui, par nature même, diffuse les positions de l'ensemble des élus, échappe assurément au champ de la loi, dès lors, tout au moins, que ses comptes rendus sont fidèles.

Plus délicate était la question de l'importance des espaces à réserver aux élus d'opposition, la loi ne donnant sur ce point aucune précision et ne renvoyant à aucun texte d'application. En l'espèce, la commune diffusait deux publications; dans la première, comportant en moyenne quatre pages, elle en réservait une demie aux élus minoritaires; dans la seconde, comportant une vingtaine de pages rédactionnelles, elle en réservait une. L'arrêt, il faut le noter, ne précise pas la nature du contrôle que le juge de l'excès de pouvoir doit exercer sur de telles décisions. Même dans le cadre d'un contrôle normal (et non pas de l'erreur manifeste d'appréciation), il était très sévère de regarder ces proportions comme insuffisantes, comme le faisait l'ordonnance de référé. Le législateur ayant laissé à chaque collectivité le soin de trouver le point d'équilibre répondant à l'impératif de démocratie, il était plus raisonnable de considérer, comme le fait le Conseil d'État, que la ligne rouge n'avait pas été franchie au cas particulier, quitte à se montrer sévère à l'égard du juge de première instance en censurant une dénaturation.

L'arrêt considère, par ailleurs, qu'il n'y avait pas lieu d'avoir de doute sérieux sur la légalité des règles de procédure fixées par le conseil municipal, mais il n'est pas très explicite sur ce point qui faisait l'objet d'une contestation embrouillée.

On peut relever, enfin, que l'arrêt confirme que les communes de 10 000 habitants et plus sont tenues de faire droit aux demandes qui leur sont présentées par les élus d'opposition en vue de disposer d'un local administratif permanent. ■

L'information des assemblées délibérantes locales : enjeux et difficultés

PAR DOMINIQUE LANDBECK
DOCTEUR EN DROIT,
ENSEIGNANT-CHERCHEUR À L'UNIVERSITÉ DE TECHNOLOGIE DE BELFORT-MONTBÉLIARD

L'ESSENTIEL *Le processus décisionnel local fait une large part à l'information préalablement dispensée aux conseillers des assemblées avant l'adoption des délibérations. Encadré par une législation d'inspiration principalement quantitative, le droit de l'information des assemblées locales nécessite parallèlement l'intervention du juge, qui devra, quant à lui, décliner une approche qualitative, au moyen notamment de l'affirmation du concept d'information suffisante.*

Ces dix dernières années ont vu, sinon la création, au moins le renforcement d'un véritable droit de l'information qui constitue aujourd'hui sans nul doute un pan particulièrement important du droit des assemblées locales. Perpétuellement en formation, ce droit oscille entre deux impératifs incontournables : il doit, d'une part, contribuer à l'affirmation d'une réalité essentielle qui est la démocratie locale tout en se gardant, d'autre part, de tomber, comme le notent certains auteurs, dans le travers de l'activité paperassière de l'administration (Claude Devès, note sous CAA Bordeaux 29 octobre 2002, *Bordeaux*, AJDA 2002, p. 236). Dès lors, la qualité du droit de l'information se mesure à sa capacité à conjuguer ces deux impératifs.

La matière est complexe et le développement d'une législation maintenant conséquente a permis de fixer le rôle et la place de l'information dans le fonctionnement des assemblées délibérantes. L'apport législatif se concentre principalement sur les aspects matériel et formel de l'information. Ces lois successives ont en effet décliné les contenus de cette obligation d'informer en privilégiant une dimension quantitative. Cet apport est cependant incomplet.

Sans se départir à l'évidence de cette exigence quantitative, le juge doit y ajouter la contrainte qualitative en examinant, dans le cadre du contrôle de légalité, les conditions relatives à l'information et à sa mise à disposition.

La consécration du rôle et de la place de l'information

S'il est un fait remarquable de ces dernières années c'est l'accroissement continu de l'information mise à disposition des élus. Si le mouvement n'est pas nouveau, il s'est singulièrement accéléré depuis les années 90 faisant de la contrainte sur la question de l'information un droit parfaitement identifiable. Ce droit de l'information a développé essentiellement un formalisme particulier. Formalisme des procédures, formalisme autour des délais, formalisme également de la tenue des séances des assemblées locales en constituent les points essentiels. Une première constatation s'impose. L'information est aujourd'hui de plus en plus encadrée par la norme législative qui consacre la diversité des supports et des documents constitutifs de cette obligation d'informer.

L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE L'INFORMATION

Le volume d'information mis à disposition des conseillers membres des assemblées délibérantes locales est aujourd'hui tout à fait significatif. Il est même en constante augmentation. Derrière cette évolution se cache, à l'évidence, le nécessaire plein exercice de la démocratie locale. Mais elle traduit également, presque mécaniquement, l'accroissement des compétences des collectivités locales. On constate aujourd'hui une abondance d'information sur des supports et avec des contenus de plus en plus diversifiés.

L'affirmation d'une tendance lourde vers plus d'informations

L'obligation d'information n'est apparue que relativement récemment dans les dispositions législatives consacrées aux collectivités locales. Cette partie du droit des assemblées locales s'est en effet construite plus tardivement si on la compare à d'autres domaines comme celui des finances notamment. Les lois sur l'administration communale et départementale du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 n'attachent pas d'importance à l'obligation d'information des assemblées en ne développant pas de formalisme particulier à cet égard. La loi du 5 avril 1884, bien plus ambitieuse, participe d'une première réflexion sur la question en disposant des modalités de la convocation, notamment des délais, adressée aux membres du conseil municipal. Elle prévoit également, dans son article 59, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil, ancêtres à certains égards des commis-

sions consultatives actuelles. On ne retrouvera pas trace de ce droit embryonnaire s'agissant du département dans un texte contemporain à savoir la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Pourtant, cette timide avancée constitue sans nul doute le socle du droit positif de l'information des assemblées délibérantes locales. Et l'on doit mesurer le chemin parcouru entre cette approche technique des modalités de mise à disposition de l'information, qui sera reprise par la loi du 2 mars 1982, laquelle ne développe pas non plus d'avancées marquantes, se contentant de préciser les modalités de la convocation adressée aux assemblées élues avant toute séance du conseil, et le droit à l'information tel qu'il a été décliné par la loi du 6 février 1992 (loi n° 92-125 sur l'administration territoriale de la République, JO 3 février, p. 2064), posant le principe général que tout membre d'un conseil a le droit d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération[1].

C'est en effet la loi ATR dans son article 28 (actuellement codifié à l'art. L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales) qui, couronnant une évolution jurisprudentielle comme l'a rappelé le professeur F.-P. Bénoit (*Statut des conseillers municipaux*, Encyclopédie Collectivités locales, vol. I, n° 260, p. 263-12 et s.), pose le principe du droit à l'information des conseillers préalablement au vote des délibérations. Si l'on ne peut, somme toute, que s'étonner du caractère relativement tardif de cette attention portée à l'information, on doit reconnaître *a posteriori* le degré d'exigence qui y est aujourd'hui rattaché.

Outre les lois thématiques déclinant depuis cette loi du 6 février les nombreux documents devant être mis obligatoirement à la disposition des conseillers, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (n° 2002-276, JO 28 février 2002, p. 3808), si elle n'établit pas de nouveau principe, a franchi un nouveau pas en donnant des possibilités d'investigations supplémentaires aux membres des assemblées par la mise en place de commissions consultatives[2]. En sus de ces références législative et réglementaire régissant le contenu de l'information, le règlement intérieur des assemblées fait, lui aussi, partie intégrante des sources du droit de l'information des assemblées locales (art. L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales pour les communes de plus de 3 500 habitants). Déclinant les conditions de l'accès à l'information, il est un indispensable complément des textes régissant les contenus.

Depuis 1992, on constate un accroissement considérable de la masse des informations mises à la disposition des conseillers des assemblées. Elle concerne principalement les domaines des finances et des relations avec les délégataires de service public, démembrements ou autres. C'est principalement la loi du 6 février 1992 qui a renforcé l'information pour une meilleure appréhension de la situation financière de la collectivité notamment au moyen d'une connaissance plus approfondie des engagements hors bilan. S'agissant de l'information sur l'exécution du service public, les dispositions de la loi Sapin du 29 janvier 1993 ont contribué au renforcement du contrôle des délégataires. Un certain nombre de textes réglementaires sont venus compléter les dispositions de cette loi, notamment, le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 sur la qualité du service public d'élimination des déchets.

Depuis 1992, on constate un accroissement considérable de la masse des informations mises à la disposition des conseillers des assemblées.

L'obligation d'information n'est pourtant pas uniforme entre les collectivités. On constate en effet qu'elle est différenciée suivant la taille ou encore la catégorie à laquelle appartient la collectivité. Si ces différences sont parfois légitimes, en d'autres occasions, elles peuvent paraître plus contestables. Que dire en effet, de l'absence de règlement intérieur, du délai abrégé de convocation et de l'absence de pièces annexées à cette convocation pour les plus petites communes conformément aux dispositions de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales. En pratique, pour autant, il semblerait que l'absence d'obligation en la matière n'affranchisse pas les exécutifs d'un minimum de renseignement préalable. Cette question de la pertinence des seuils, véritable serpent de mer en matière de droit local, trouve ici un nouveau terrain d'expression (Christophe Giorentino, note sous TA Lille 2 mars 2001, *Préfet du Nord c/ Commune de Mons-en-Barœul*, Rev. gén. coll. territ. 2001, p. 46 et s.). L'explication ne vient pas ici de l'absence de besoin d'information mais de la nécessité de ne pas surcharger des exécutifs déjà abondamment sollicités, notamment pour les communes les plus petites. Le droit de l'information se veut pragmatique.

La diversité des supports d'information

Il n'est pas véritablement possible de parler de l'information des collectivités territoriales, tant la matière est diverse voire disparate, et répond à des motivations hétérogènes interdisant dès lors l'utilisation d'un vocable généralisateur et simplificateur. Il s'agit de proposer une typologie de cette information. On pourra distinguer deux grands types d'information ; l'information décisionnelle prévue à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, d'une part, et une information qui permet aux conseillers de remplir normalement leur mandat, d'autre part, suivant l'expression retenue par le juge administratif lui-même (CE 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt*, req. n° 69743). Si la première catégorie, rattachée au vote des délibérations, est suffisamment explicite quant à sa finalité, la seconde catégorie est moins formalisée et s'inscrit dans la logique des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales. L'article L. 2121-12 concerne l'information nécessaire à la prise de décision. Note de synthèse s'agissant des communes et rapport s'agissant des départements et régions constituent donc l'élément essentiel à la prise de décision par ces assemblées délibérantes. On fera deux remarques principales. D'une part, sur la qualité des informations contenues dans ces rapports et autres notes de synthèse suivant la terminologie retenue, il n'est dit mot. C'est donc le juge qui déterminera les caractéristiques que devra nécessairement revêtir l'informa-

(1) Les lois n° 70-1297 et n° 72-619 s'agissant respectivement des communes et régions n'apporteront rien dans ce domaine particulier de l'information des assemblées délibérantes.

(2) Art. L. 3121-22-1 du code général des collectivités territoriales. On notera cependant qu'il s'agit là d'un renforcement des dispositions de la loi du 6 février 1992 qui elle aussi avait mis en place plusieurs commissions consultatives comprenant certes majoritairement des usagers et habitants. Cf., art. 22 et 26 de la loi n° 92-125.

tion dans cette optique décisionnelle. D'autre part, c'est la fonction exercée par le conseiller qui lui donne le droit d'accès à cette information. En tout état de cause, cette information doit être d'une nature différente de celle mise à disposition des seuls habitants. Une solution ancienne avait déjà énoncé à cet égard que les élus ne devaient pas être dans une position moins favorable que les habitants (cf. F.-P. Bénoit, préc., p. 13).

S'agissant de l'information non directement décisionnelle précisée à l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, cet article, laconique sur le fond, est utilement complété par les diverses dispositions du code qui précisent les documents dont doivent pouvoir disposer les élus. Les membres des assemblées sont en effet destinataires d'un nombre important de rapports et autres communications qui n'ont d'autre but que d'assurer leur parfaite information leur permettant ainsi d'exercer pleinement leur mandat. Cette information se décline elle-même en deux catégories: une information que nous qualifierons de générale distincte d'une information plus spécifique.

Cette information générale est une innovation de la loi de 1982 (art. 42-II et 72-II s'agissant respectivement des départements et des régions), qui impose aux exécutifs la présentation d'un rapport spécial informant l'assemblée de la situation de la collectivité, de l'activité et du financement des différents services et des organismes rattachés ainsi que de l'état d'exécution des délibérations et la situation financière. La même loi a imposé au préfet, s'agissant des départements et régions, la présentation d'un rapport spécial sur les activités de l'Etat sur leur territoire. Outre ces informations, on ne saurait passer sous silence le débat d'orientation budgétaire, une innovation là encore de la loi du 6 février 1992 (art. 11 et 12) qui, placé avant le vote du budget primitif, permet une meilleure compréhension dans leur globalité des enjeux et problèmes spécifiques de la collectivité.

La loi impose de transmettre aux conseillers une information particulière sur certaines activités, notamment celles qui font l'objet de délégations de service public.

En sus de cette information, les conseillers reçoivent, par détermination de la loi, une information particulière correspondant à des activités spécifiques. On distinguera particulièrement parmi cette abondance les informations concernant les démembrements et les tiers exerçant pour le compte de la collectivité des activités liées au service public. Outre l'information sur l'exercice de prérogatives de puissance publique éventuellement déléguées (art. L. 1524-3 du code général des collectivités territoriales), cette information, particulièrement abondante, est principalement de nature financière. Cet encadrement juridique répond à deux préoccupations principales. Il s'agit de permettre à la collectivité de mesurer la qualité du service public ainsi délégué ainsi que l'engagement (et le risque) financier assumé. Une lecture attentive des évolutions législative et réglementaire permet de retrouver de façon prioritaire ces deux préoccupations. Ce sont principalement les lois du 6 février 1992 (art. 13) et du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques qui sont à l'origine de ce mouvement, renforcé par les dispositions des lois du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et du 2 janvier 2002[3] pour ce qui concerne notamment les conventions publiques d'aménagement.

LES DOCUMENTS CONSTITUTIFS DE L'OBLIGATION D'INFORMATION

Il ne s'agit pas ici d'établir les caractéristiques que doit nécessairement prendre l'information qui sera soumise au conseil délibérant. Il s'agit simplement de déterminer les conditions matérielles de mise à disposition de cette information. Celles-ci sont en effet strictement encadrées, la loi distinguant les pièces nécessairement remises avec la convocation des pièces consultables sur place. Parmi les documents remis et avant toute chose figure l'ordre du jour, qui revêt dans ce dispositif une importance particulière.

L'ordre du jour

La convocation des conseillers à une réunion de l'assemblée délibérante obéit à un formalisme particulier. Au-delà des questions de délai qui recèlent une importance particulière, le juge doit constater, dans un premier temps, la réalité de la mise à disposition de ces documents mais aussi la conformité des conditions de leur établissement.

Ainsi l'absence de mention à l'ordre du jour du projet de délibération entraîne l'illégalité de celle-ci (CAA Marseille 5 décembre 2000, *Mme Minéo*, req. n° 98MA00212). L'ordre du jour est en effet soumis au respect de plusieurs prescriptions. S'il doit impérativement énoncer l'ensemble des questions débattues et soumises au vote, son contenu ne doit pas aller au-delà. Ainsi, s'agissant d'un ordre du jour qui mentionne un point consacré à l'adjonction de nouvelles compétences à un district, celui-ci n'a pas à mentionner de quelles compétences il s'agit (CE 3 mai 2002, *Commune de Laveyron*, req. n° 17654). Par cette solution, le juge réaffirme que l'ordre du jour ne peut se substituer à l'information qui doit lui être annexée et clarifie les missions dévolues à chacun des documents fournis aux membres de l'assemblée délibérante.

S'il ne doit pas être trop précis, l'ordre du jour doit cependant être complet et suffisamment détaillé. Ces considérations posent à l'évidence le problème de la rubrique des questions diverses. Cette rubrique est source de nombre de questionnements juridiques. Les questions rattachées à cette rubrique peuvent-elles valablement faire l'objet de délibérations? Le fait qu'elle ne détaille généralement pas les points qui y sont abordés est-il contraire à l'information des assemblées? Ces questionnements déplacent le travail du juge du champ de la vérification matérielle des faits vers celui, plus délicat, de l'erreur manifeste d'appréciation. Il va devoir en effet, en considération de l'importance relative de la question, décider de la pertinence de son positionnement sous la rubrique des questions diverses. Si celle-ci revêt une importance particu-

(3) Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, JO 3 janvier, p. 121; v. notamment les dispositions des articles L. 1523-2 et L.1523-4 du code général des collectivités territoriales; pour un commentaire, cf., F. Fraysse, JCP E 2003, p. 173 et s.; également, la très complète étude de Jean-François Sestier, Les sociétés d'économie mixte locales après la loi de modernisation, RFDA 2002, p. 923 et s.

lière pour la collectivité, elle ne pourra être inscrite en questions diverses et devra faire l'objet d'un point clairement identifié de l'ordre du jour[4].

Les documents annexés

On peut distinguer à nouveau ici deux catégories de documents; les documents remis aux conseillers en même temps que la convocation et ceux qui doivent pouvoir être consultés sur place. On notera immédiatement que l'absence de ces documents ou de leur mise à disposition est une cause absolue de nullité des délibérations. Cette contrainte doit être vue de façon large et ne concerne pas la seule note de synthèse ou encore le rapport fourni aux membres des assemblées départementales et régionales. Elle concerne l'ensemble des documents annexes qui doivent être fournis aux termes de la loi. Cette remarque vaut particulièrement pour le domaine budgétaire où la somme des documents annexés est particulièrement importante aux termes notamment des dispositions des articles L. 1411-3 et L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. L'absence de ces documents fait courir le risque de l'illégalité de la délibération adoptant ces budgets (cf. Luc Saïdj, *Les principes applicables au budget local*, Encyclopédie Dalloz, 2000-2, p. 7033-77).

Cette rigueur n'affranchit pas le juge du respect d'une certaine souplesse et de pragmatisme lorsqu'il apprécie l'effectivité de l'information. Ainsi, il ne s'attachera pas fondamentalement à la présence de la note explicative de synthèse puisqu'il pourra retenir tout document permettant de disposer d'une information suffisante (CAA Bordeaux 20 décembre 2001, *Commune de la Possession*, req. n° 98BX00615) sous réserve qu'elle soit parvenue dans les formes requises aux conseillers municipaux (CAA Nantes 18 octobre 2000, *Commune de Ploufragan*, req. n° 99NT00990). Cette position du juge s'applique également aux documents budgétaires réputés plus techniques. Ainsi une délibération adoptant le budget primitif n'a pas souffert de l'absence de note de synthèse dès lors que les conseillers ont pu disposer du budget détaillé ainsi: «que de l'état détaillé des emplois permanents, l'état des ensembles immobiliers et mobiliers, l'état de la dette et des créances et l'état des emprunts garantis par la commune» (CE 12 juillet 1995, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, req. n° 157092). De la même façon, si le rapport relatif à la délibération fait en séance l'objet de modifications qui n'altèrent pas l'information dispensée, ladite délibération n'encourt pas le risque de l'illégalité (CE 8 mars 1996, *Département des Alpes-Maritimes*, req. n° 143554). Pourtant, le juge se garde bien d'aller trop loin dans cette souplesse; ainsi une réunion d'information de l'ensemble des élus n'équivaut pas à une note de synthèse (CAA Nantes 24 juin 1998, *Commune de Bouaye*, req. n° 97NT00440). Le juge semble consacrer en l'espèce la nécessité de l'écrit. Nonobstant la question de la qualité des documents fournis, sur laquelle nous reviendrons, il faut remarquer de façon générale, que le juge comprend restrictivement le rôle de la note de synthèse. Celle-ci doit en effet se rattacher exclusivement au projet de délibération et n'est donc dès lors pas entachée d'illégalité une délibération qui n'a pas été précédée d'une information dont le lien avec la question traitée n'est pas suffisamment direct (CAA Lyon 17 juin 1999, *Fédération des œuvres laïques du Rhône et autres*, req. n° 99LY00288).

Le refus par un maire de communiquer les budgets des associations subventionnées par la commune constitue une cause d'annulation de la délibération adoptant le budget.

S'agissant des documents mis à disposition, le juge s'assure simplement de l'effectivité de cette mise à disposition qui s'effectue par la possibilité de consulter les documents en mairie ou par la remise en séance. La position de la jurisprudence est particulièrement claire sur ce point. Ainsi le refus par un maire de communiquer les budgets des associations subventionnées par la commune constitue une cause d'annulation de la délibération adoptant le budget (CE 2 février 1996, *Commune d'Istres*, Rev. trésor 1996, p. 537).

Les conditions relatives à l'information

L'apport de cette législation créatrice d'un véritable droit de l'information des assemblées délibérantes locales est double. Elle a déterminé les contenus de cette obligation d'information en même temps qu'elle a défini de façon de plus en plus précise et contraignante les conditions de sa mise à disposition. Il est un point pourtant essentiel sur lequel la loi est restée muette et qui concerne les caractéristiques que doit nécessairement prendre l'information. Cette mission incombe par conséquent au juge et celui-ci, par un ensemble de solutions jurisprudentielles, a pu donner naissance au concept d'information suffisante, indispensable complément à l'œuvre législative.

LES CONDITIONS DE MISE À DISPOSITION DE L'INFORMATION

Les conditions de mise à disposition de l'information constituent également un point essentiel du droit à l'information des membres des assemblées. On distinguera ici l'information donnée aux conseillers de celle que les conseillers ont la faculté de solliciter dans le cadre des dispositions du règlement intérieur. Dans tous les cas, elle contribue à garantir, nonobstant les problèmes liées à la qualité, la réflexion du conseiller appelé à délibérer par son vote qui devra ainsi pouvoir s'exprimer en toute connaissance de cause.

L'information donnée aux conseillers: la question des délais

Les différentes dispositions législatives successives ont décliné les modalités de la mise à disposition de l'information aux conseillers préalablement aux délibérations. Le cadre général est que ceux-ci doivent recevoir dans des délais déterminés l'ordre du jour ainsi qu'une note sur les affaires soumises à délibération.

(4) CAA Marseille 10 décembre 1998, *Commune de Villar-d'Arène*, req. n° 96MA002238. A l'évidence se pose ici le problème de la détermination des critères fondant l'importance de la question pour la collectivité. En l'espèce la demande de permis de construire pour la surélévation d'un bâtiment communal d'une petite commune est suffisamment importante pour figurer à l'un des points de l'ordre du jour.

S'agissant des délais de mise à disposition, le régime est différencié suivant le type de collectivité. De trois jours pour les communes de moins de 3 500 habitants (art. L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales) à 12 jours pour les départements et les régions (art. L. 3121-19 et L. 4132-18 du même code) ; la complexité et le volume des affaires soumises aux conseillers imposent visiblement un délai accru pour les collectivités les plus importantes. De façon générale, la tendance est à l'augmentation des délais de mise à disposition. Ainsi, s'agissant des départements et régions, la loi du 2 mars 1982 prévoyait à l'origine un délai de convocation de huit jours au moins. On constatera sans surprise au moyen d'une abondante jurisprudence l'intransigeance du juge sur l'obligation de respect de ces délais. Celle-ci va d'ailleurs au-delà du simple respect des délais et prend aussi en compte la réalité de la mise à disposition au domicile des conseillers des documents se rattachant aux questions énoncées à l'ordre du jour (CE 30 avril 1997, *Commune de Sérignan*, req. n° 158730). C'est donc à la collectivité, sans inverser la charge de la preuve, qu'il incombe d'établir l'envoi de la note explicative de synthèse ou des documents équivalents (CAA Bordeaux 20 décembre 2001, *Commune de la Possession*, préc.).

Hors ce cadre général, le législateur a prévu les situations d'urgence permettant d'abréger ces délais mais ce dispositif ne concerne *a priori* que les communes. La jurisprudence a clarifié par un nombre déjà important de décisions les incertitudes liées à l'appréciation de l'urgence. S'il ne nous appartient pas ici de revenir sur les conditions d'appréciation de l'urgence, on notera toutefois l'obligation du respect d'un formalisme précis nécessaire à l'utilisation de cette procédure particulière (CAA Lyon 8 décembre 1998, *Commune de Mions*, req. n° 96LYO1673). Aux termes de l'article L. 2121-12, le délai de convocation est abrégé à un jour franc mais il revient au conseil municipal de se prononcer sur l'urgence en début de séance (CE 18 février 1998, *Commune d'Essey-les-Nancy*, req. n° 170709). Pour autant, le Conseil d'Etat a pu récemment considérer que la validation de la condition d'urgence par le conseil municipal n'écarte pas l'absolue nécessité, à peine de nullité, du respect du délai de l'urgence fixé à un jour franc (CE 14 décembre 2001, *Tête*, req. n° 226042).

L'information sollicitée par les conseillers

La possibilité pour les conseillers de solliciter l'information résulte du principe posé par la loi du 6 février 1992 qui précise, pour chaque niveau de collectivité que tout conseiller a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération (art. L. 2121-13, L. 3121-18, L. 4132-17 du code général des collectivités territoriales pour ce qui concerne respectivement les communes, départements et régions).

En pratique, cette quête de l'information est principalement encadrée par le règlement intérieur de la collectivité. La circulaire du 12 mars 2001 (rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général, NOR INT0100094C) rappelle d'ailleurs le contenu de ce règlement intérieur, s'agissant des communes, en précisant qu'il contient obligatoirement les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire, les conditions de consultation par les conseillers municipaux des projets de contrat ou de marchés, les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales[5]. Le contentieux du règlement intérieur – l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif –, d'un volume notable, porte essentiellement sur la question de l'information. Le juge a dégagé quelques grands principes, qui apportent sans nul doute une pierre complémentaire à l'édifice d'un droit de l'information des assemblées. De façon générale, la lecture combinée de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales et des dispositions du règlement intérieur impose que, par une simple demande formulée au cours de la séance, tout conseiller peut se faire communiquer l'ensemble des documents nécessaires à sa parfaite information sur l'affaire mise à délibération (CAA Paris 3 juillet 2001, *Commune de Bréviaires*, req. n° 98PA01434).

> ***L'absence de débat d'orientations budgétaires entraîne la nullité absolue pour vice de procédure du vote du budget primitif.***

S'agissant du vote du budget primitif, l'absence du débat d'orientation budgétaire entraîne la nullité absolue pour vice de procédure (CAA Marseille 19 octobre 1999, *Commune de Port-La-Nouvelle*, req. n° 96MA12282).

Sur la communication des documents mentionnés au titre des contrats liés au service public, le Conseil d'Etat conforte sa jurisprudence traditionnelle en considérant que ce n'est pas l'absence de communication de ces documents mais l'impossibilité d'y avoir accès qui entraîne l'invalidation de la délibération[6]. Cette solution concerne également les documents budgétaires et le juge a ainsi pu considérer que le refus du maire de communiquer les budgets des associations subventionnés par la commune était entaché d'illégalité (CE 2 février 1996, *Commune d'Istres*, préc.). Enfin, pour ce qui concerne les questions orales, elles sont reconnues comme un droit imprescriptible (CAA Nancy 4 juin 1998, *Ville de Metz*, req. n° 96NC02102) qui ne saurait également être abusivement restreint[7].

LA DÉTERMINATION DES CARACTÉRISTIQUES DE L'INFORMATION : LA NOTION D'INFORMATION SUFFISANTE

En l'absence de toute précision sur les caractéristiques fondamentales de l'information, c'est le juge qui va contribuer à mieux les cerner. Cette dimension prétorienne de son intervention illustre la difficulté sinon l'impossibilité pour le légis-

(5) Auxquelles il faut ajouter les dispositions de l'article 8 de la loi du 27 février 2002 disposant de la constitution de mission d'information et d'évaluation pour chacun des niveaux de collectivité ; cf., *infra*.

(6) Notamment CE 29 décembre 1999, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, req. n° 158472. On notera au passage que ces documents doivent être consultés sur place conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Ainsi s'agissant d'une délibération portant sur un contrat avec un architecte en vue de la construction d'un bâtiment communal, n'a pas méconnu l'obligation d'information le maire qui a fourni un projet de délibération accompagné d'un exposé des motifs en tenant à la disposition de l'assemblée le projet de contrat : CAA Paris 3 juillet 2001, *Commune de Bréviaires*, préc.

(7) Ainsi des contraintes abusives sur la possibilité de poser des questions ont fait sanctionner au titre de l'illégalité un règlement intérieur. TA Lille 29 mai 1997, *Commune de Roubaix*, req. n° 96532. De la même façon, CE 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt*, préc. Egalement, est entaché d'illégalité une délibération d'un conseil municipal, qui en l'absence de règlement intérieur, prévoyait que les questions orales ne donneront lieu à aucun débat : TA Rennes 12 mars 1997, req. n° 925617.

lateur de définir ce que doit être l'information. Cette compétence exclusive, le juge ne va pas la mettre au service de la définition de la bonne information mais, plus sagement, dans une optique liée au contrôle de légalité, il va s'attacher à déterminer les critères de l'information suffisante.

La qualification de l'information : une compétence exclusive du juge

Il ne s'agit pas véritablement de donner la définition d'une information de bonne qualité ni même de l'information nécessaire mais tout simplement de préciser, *a contrario* donc et pour chaque espèce, les caractéristiques d'une information qui soit suffisante pour ne pas entraîner l'invalidation de la délibération adoptée sur ces bases. Le risque contentieux est effectivement élevé, faisant de la qualité de l'information un moyen efficace du recours en annulation des délibérations locales, y compris, et ce n'est pas le moindre risque, eu égard à l'impératif de sécurité juridique, au moyen d'une action par voie d'exception.

La méthodologie du juge en la matière, sauf considérations matérielles, se fonde essentiellement sur la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation. En effet, il se basera sur la qualité de l'information fournie, ou bien encore disponible, pour évaluer son caractère suffisant. La tâche n'est donc pas aisée et la mission d'appréciation du juge nécessite l'examen de plusieurs paramètres comme la clarté de l'information, sa pertinence, sa quantité. Autant de domaines où il devra construire lui-même le plus souvent les outils nécessaires à sa tâche pour répondre à la question suivante : quelles sont, pour le cas d'espèce, les caractéristiques de l'information suffisante ? Certains textes d'origine législative et réglementaire sont pourtant venus aider le juge dans sa tâche d'appréciation de la qualité de l'information. Le domaine budgétaire et financier a, là encore, par nécessité, donné l'exemple. En imposant la sincérité des documents budgétaires le législateur a donné aux juges un guide pour le contrôle de la qualité de l'information contenue au budget[8].

Le juge est-il pour autant le seul habilité à apprécier la qualité de l'information fournie aux membres des assemblées ? Ce questionnement iconoclaste fait suite à un arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 2002 (CE 3 mai 2002, *Commune de Laveyron*, req. n° 217654), où la Haute juridiction a considéré qu'une assemblée délibérante d'un district était suffisamment informée dès lors que le projet de délibération avait été discuté en bureau de district et que le conseil de district avait exprimé par un vote à la majorité être suffisamment informé des conséquences du projet en cause.

En l'espèce, il semble pourtant que le vote (de surcroît à la majorité) soit inopérant pour opérer la qualification de l'information fournie qui ne peut être le fait à l'évidence que d'un tiers et du juge en l'espèce. Cette qualification reste en effet de sa compétence unique et ce vote de l'assemblée délibérante n'est mentionné, selon nous, qu'à titre superfétatoire car sans emport sur la qualité réelle de l'information.

Les critères de détermination de l'information suffisante

Au juge, nous l'avons dit, n'échoit pas le travail de définition de la bonne information nécessaire à la prise de décision. Il contribue simplement, par ses solutions successives, à mieux cerner les contours de l'information suffisante, dans sa qualité et dans son volume, à la prise de décision et donc au vote des délibérations.

S'agissant de la révision d'un POS, tout document permettant de disposer d'une connaissance complète des objectifs et du contenu du projet permet de considérer comme suffisante l'information donnée aux conseillers.

Il faut, tout d'abord, mentionner que la qualité de conseiller implique de disposer d'une information spécifique. Ainsi, s'agissant du choix de la desserte en eau potable d'une commune, n'a pas été reconnue suffisante et ne valant pas note explicative de synthèse une plaquette d'information adressée à l'ensemble des habitants y compris les conseillers municipaux. La seule conclusion que l'on puisse tirer de cette solution est que l'information doit être donnée en vue de favoriser la prise de décision (TA Lyon 7 mars 2001, req. n° 9803985) et qu'elle consacre à cet égard le rôle particulier de l'élu. Cette solution nous semble être une bonne illustration de la contrainte qui doit peser sur l'information. Elle doit être à la fois pertinente dans son contenu et s'inscrire précisément dans le cadre du vote des délibérations. L'étude de quelques solutions jurisprudentielles, à défaut d'une improbable étude systématique, permet de donner l'état d'esprit du juge en la matière. S'agissant de la révision d'un POS et en l'absence de note explicative de synthèse, tout document permettant de disposer d'une connaissance complète des objectifs et du contenu du projet permet de considérer comme suffisante l'information donnée aux conseillers (CAA Nantes 18 octobre 2000, *Commune de Ploufragan*, préc.). S'agissant de l'octroi d'une concession de service public, les conseillers disposant d'une information sur la nature, les motifs et les modalités ainsi que du texte de la convention ont été reconnus suffisamment informés (CAA Marseille 2 octobre 2001, *Commune de Théoule-sur-Mer*, req. n° 00MA01936). Dans le même domaine, le juge administratif a également considéré que « les seuls projets de documents contractuels ne constituaient pas une information claire et complète et propre à permettre aux intéressés de former leur opinion » et ne pouvaient donc constituer une information suffisante (cité *in* CRC Lorraine 15 février 2000, *Commune d'Hettange-Grande*, LO de gestion, site internet de la Cour des comptes). En tout état de cause, c'est bien le projet définitif de contrat qui doit être soumis aux conseillers permettant ainsi d'assurer l'objectif d'une information complète (sur ce point, F.-P. Bénoit, préc., p. 16-17). Cela permet également d'éviter toute discordance entre les stipulations contractuelles et la délibération (CAA Marseille 1er juin 1999, *SA Daninvest*, req. n° 96MA00796). Sans nul doute, une telle pratique ferait courir le risque de l'invalidation du contrat eu égard à l'information incomplète des conseillers, mais aussi en raison de l'attitude d'un exécutif allant au-delà des simples pouvoirs d'exécution qui lui sont confiés par l'assemblée.

(8) Sur la sincérité cf. Luc. Saïdj, *Les principes applicables au budget local*, Encyclopédie Dalloz, 2000-2, p. 7033-86. Egalement, Dominique Landbeck, La notion de sincérité en finances publiques, RFDA 2002, p. 798 et s. On notera sur ce point que le juge contribue aujourd'hui encore à mieux cerner l'information sincère.

Certaines solutions renforcent l'idée que l'information dispensée doit, lorsque cela est nécessaire, comprendre une dimension comparative et que la décision à prendre par les conseillers doit, de fait, pouvoir résulter d'un choix. Dans ce cas, à l'évidence, l'information donnée doit permettre la discussion, éventuellement d'envisager des choix alternatifs, en somme ne pas mettre le conseiller dans la situation extrême d'avaliser ou de refuser la proposition émanant de l'exécutif[9]. On l'aura compris l'information prend dans cette acception une tout autre dimension en même temps que pèse sur elle un degré d'exigence accru.

L'apport d'éléments à la définition de l'information suffisante n'est pourtant pas le fait du seul juge administratif. Les chambres régionales des comptes, à leur façon, contribuent aussi à la tâche même si, à l'évidence, leurs réflexions sont moins dictées par le risque contentieux que par une approche plus opérationnelle. Il en va ainsi pour le contrôle des activités des délégataires de service public et plus généralement des partenaires (démembrements et autres) des collectivités publiques. Les chambres relèvent fréquemment en même temps que le juge administratif l'insuffisance des contrôles ou l'absence des rapports pourtant prévus aux termes des dispositions législatives[10]. De la même façon les chambres se montrent souvent critiques avec les délibérations de collectivités dont le caractère parfois succinct témoigne *a minima* d'une insuffisance d'information. Ainsi, s'agissant de la réalisation d'un programme d'équipement immobilier, n'a pas été reconnue comme présentant un caractère suffisant l'information précédant la délibération dès lors que cette dernière ne se prononçait ni sur le cadre global de l'opération ni sur son enveloppe financière (CRC Picardie 30 juillet 1999, *Commune de Le Crotoy*, LO de gestion, site internet Cour des comptes). Cette remarque n'est pas sans rappeler la position du juge de la légalité sur les caractéristiques que doivent nécessairement prendre les délibérations des collectivités locales. Dans une solution de 1996, le tribunal administratif de Nice avait en effet considéré que les conseils municipaux devaient délibérer sur des objectifs qui ne soient ni imprécis ni éventuels (TA Nice 27 juin 1996, *Association Aquavie Trinité*, RFDA 1997, p. 1311).

Les chambres régionales expriment le même degré d'exigence quant à la qualité de l'information dispensée aux conseillers. Ainsi, l'information présentée ne doit pas être une information brute mais, à tout le moins, être traitée et mise en perspective. Ainsi aux termes des dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales prescrivant un bilan des acquisitions et cessions immobilières des communes, les chambres considèrent que ce bilan ne doit pas «prendre la forme d'un tableau récapitulatif mais plutôt d'un rapport devant permettre à l'assemblée de porter une appréciation sur la politique immobilière menée par la commune» (CRC Ile-de-France 14 décembre 2001, *Commune de Livry-Gargan*, préc.). Cet objectif d'intelligibilité et de pertinence mais aussi de simplification de l'information impose le plus souvent l'intermédiation de l'exécutif. A l'évidence, cette intervention affecte l'information et elle se trouve soumise, elle aussi, au contrôle de légalité tout comme l'information brute dont elle n'est alors plus dissociable[11]. En droit aussi, le mieux est parfois l'ennemi du bien en accroissant le risque de l'invalidation de ces délibérations.

S'il est un fait marquant de ces dernières années s'agissant du fonctionnement des assemblées délibérantes, c'est bien celui de l'abondance des informations maintenant mise à la disposition des élus. On ne peut que s'en réjouir. Cette abondance participe d'un plein fonctionnement du système démocratique local en même temps qu'elle doit permettre des choix plus éclairés de la part de ces élus. Quelques esprits chagrins pourront faire remarquer (non sans raison d'ailleurs) que cette abondance d'information nuit parfois à l'information. Cette remarque se justifie notamment dans les domaines techniques comme celui des informations financières et budgétaires qui, malgré quelques améliorations relativement récentes, restent l'affaire d'initiés. Relever la gageure d'une information de meilleure qualité passe par une double prise de conscience. D'une part, tenir compte de ce que, dans l'immense majorité des cas, c'est l'exécutif qui, par la pertinence dans le choix et la présentation des informations données aux conseillers, assure l'effectivité d'une information de qualité. D'autre part, considérer que, pour être de qualité, l'information passe aussi nécessairement par la formation des élus. Une situation mieux prise en compte par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. ■

(9) Cette position est principalement celle des chambres régionales des comptes. Ainsi dans le cas d'une opération d'aménagement, la CRC d'Alsace a pu déplorer l'absence de proposition alternative notamment sur le régime économique et sur le choix de l'opérateur. CRC Alsace, 1er juin 1999, *Commune de Bischheim*, LO de gestion, site internet de la Cour des comptes.

(10) Sur les délégations de service public, cf., CRC Languedoc-Roussillon 21 décembre 1999, *Commune de La Grand'Combe*, LO de gestion, site internet de la Cour des comptes. Sur les rapports en matière financière des organismes de coopération intercommunale et des associations, cf., CRC Ile-de-France 14 décembre 2001, *Commune de Livry-Gargan*, LO de gestion, site internet Cour des comptes.

(11) En toute logique, la présentation de l'information est elle-même prétexte à des actions contentieuses. Sur ce point, CAA Marseille 2 octobre 2001, *Commune de Théoule-sur-Mer*, préc. Egalement, sur l'emblématique affaire de la gestion des eaux de la ville de Grenoble, CE 1er octobre 1997, *Avrillier*, AJDA 1997, p. 815. En l'espèce, l'information fournie avait été de nature à induire en erreur l'assemblée sur les conséquences du contrat.

DOCUMENT N°11

Droit à l'information et collectivités territoriales[1]

Christophe Fiorentino

Doctorant en Droit public à l'Université Paris II
Directeur des affaires juridiques d'une commune

Le droit à l'information au sein des collectivités territoriales après la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

- Recomposée, à compétence consultative obligatoire, la commission consultative des services publics locaux doit être mise en place dans les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI de plus de 50 000 avant le 28 février 2003.
- L'obligation d'informer les usagers est étendue (frais de secours).
- L'affichage redevient le mode de publicité de droit commun.
- L'adjoint de quartier, obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants est une courroie de transmission entre les habitants et la municipalité.
- Les élus acquièrent un droit de contrôle interne à travers la mission d'information et d'évaluation dans les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, les départements et les régions.
- L'opposition bénéficie d'un droit d'expression dans le bulletin d'information local.

Longtemps considérée comme une école de la démocratie pour les citoyens, la décentralisation, aujourd'hui, s'appréhende davantage comme un instrument de lutte contre la fracture civique. En effet, si l'exercice démocratique au niveau communal permettait, sous la IIIe République, à la population «*de s'initier ainsi à la gestion des affaires publiques en voyant traiter celles qui les touchent de près*»[2], le but des gouvernements depuis une dizaine d'années est d'instaurer, au niveau du droit des collectivités territoriales,

des mécanismes visant à ce que le citoyen ne se détourne pas de la vie publique. Dans les deux approches, la notion de proximité s'érige en point cardinal de toute réforme. C'est en raison de la proximité du pouvoir, de son caractère familier, accessible et quotidien que l'exercice de la démocratie sera facilité ou que le goût pour la vie publique sera réapprivoisé.

La notion de démocratie de proximité consisterait alors en *«la recherche d'une meilleure participation des habitants à la vie locale»*[3] par le rapprochement du processus de décision des citoyens. En fait, cette définition constitue seulement un aspect s'apparentant à la définition de la démocratie participative. Or, la notion de démocratie de proximité diffère de celle de démocratie participative dans la mesure où elle *«renforce aussi le fonctionnement [des] institutions représentatives au sein [des] assemblées délibérantes»*[4].

Telle était l'ambition de la loi du 27 février 2002 que de parfaire l'édifice décentralisateur, bâti en 1992, en répondant enfin à l'appel de la loi du 2 mars 1982 prévoyant, à côté de la libre administration des collectivités territoriales, une loi sur le développement de la participation des habitants à la vie locale. En effet, la loi du 6 février 1992 avait commencé à répondre à cette exigence en organisant et en garantissant les modalités de l'exercice, dans le respect de l'article 72 de la Constitution, de la démocratie locale.

Ainsi, trois volets principaux avaient été inscrits : le droit des élus au sein des assemblées locales (parmi lesquels la consécration législative du droit à l'information des élus), le droit à l'information des habitants et la participation des habitants à la préparation des décisions. Tel était l'objectif du gouvernement que d'approfondir les instruments instaurés par la loi du 6 février 1992.

Néanmoins, le jeu politique allait modifier cette perspective. En effet, il ne s'agirait pas d'oublier que le vote de la loi du 27 février 2002 a été réalisé sous la procédure d'urgence, juste avant la fin de la session parlementaire. Cette situation s'explique du fait de la pression exercée par le gouvernement qui souhaitait *«lancer une nouvelle étape de la décentralisation, une décentralisation citoyenne et solidaire»*[5].

Pris au mot par les parlementaires, le projet de loi devait être débattu non plus en se cantonnant sur l'amélioration du processus de prise de décision entre les élus et les habitants mais sur une véritable loi d'approfondissement de la décentralisation en France s'inspirant largement des propositions faites par les nombreux rapports rendus ces dernières années sur le sujet[6] et s'appuyant sur la déclaration du gouvernement en date du 17 janvier 2001 relative à la décentralisation[7].

La loi relative à la démocratie de proximité constitue, dans ce contexte, la première traduction législative des réformes annoncées. La volonté gouvernementale de s'attaquer prioritairement à l'approfondissement de la démocratie locale s'explique par l'existence, aujourd'hui en France, d'une véritable fracture civique, reprenant ainsi la doctrine *«tocquevillienne»*.

Loin de cantonner au traitement de l'objectif initial, le législateur, sur fond de pré-campagne électorale, s'est laissé emporter au cours des débats parlementaires. A ce titre, la loi du 27 février 2002 mérite d'entrer, comme la plupart des dernières lois touchant les collectivités territoriales, dans la catégorie des lois fleuves, fourre-tout, réalisée avec précipitation sans véritable cohérence sinon que de démontrer une prise de conscience de la nécessité de réformer l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale en France.

En effet, 167 articles répartis en sept titres déferlent sur le papier. Et pourtant, en observant de plus près le texte proposé, seuls 64 articles touchent directement la démocratie de proximité[8].

Plus éloquent, ayant pris parti de privilégier la participation des habitants à la vie locale (chapitre 1er) plutôt de se pencher sur l'information des habitants, ce dernier point ne représente que quelques articles parfois mêmes éparpillés dans plusieurs chapitres (I). En ce qui concerne le droit à l'information des élus au sein des assemblées locales (chapitre II), il apparaît que deux articles sont consacrés à la matière et essentiellement axés sur le renforcement du droit à l'information des élus n'appartenant pas à la majorité des assemblées (II).

I.- Un droit à l'information des habitants éclaté : une timide avancée

Avant même d'obtenir le droit de contester un acte administratif local, les administrés obtenaient le droit de réclamer communication de certains documents en vertu de l'article 58 de la loi du 5 avril 1884 qui a étendu un droit fortement ancré au cours du 19e siècle[9]. Ayant peu évolué, il a fallu attendre l'apport fondamental de la loi du 2 mars 1982 promettant le vote d'une loi consacrée au développement de la participation des citoyens à la vie locale. Dix ans plus tard, le législateur, par la loi du 6 février 1992, consacrait, dans son titre II codifié aujourd'hui à l'article L. 2141-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le droit des habitants à être informés, principe indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, et le qualifiait de principe essentiel de la démocratie locale. Cet article contribua à consacrer un principe général[10], dépourvu d'effet juridique obligatoire, destiné à chapeauter l'ensemble des dispositions anciennes des lois de 1871 et 1884 et celles inscrites dans la loi de 1992. Cette fragilité juridique fut apparemment renforcée par un jugement, qui demeure isolé, du tribunal administratif de Lille, en date du 2 mars 2001, Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord c/Commune de Mons-en-Barœul[11]. Le législateur par la loi du 27 février 2002 va renforcer les avancées de 1992 tantôt en renforçant le droit à l'information des usagers (A) tantôt en se consacrant au droit à l'information des administrés (B).

A.- Le droit à l'information des usagers : la commission consultative des services publics locaux

Créée par la loi du 6 février 1992, en son article 26 et codifiée aux articles L. 2143-4 et L. 5211-49-1[12] du CGCT, la Commission consultative des services publics locaux, organisme devant être créé obligatoirement pour les communes de plus de 3 500 habitants, était *«souvent restée lettre morte, le code ne donnant aucune précision utile sur son rôle et des moyens»*[13]. La loi du 27 février 2002, en son article 5, vient préciser à la fois son champ d'application (1) et ses modalités de fonctionnement (2) en insérant dans le code un chapitre III intitulé *«Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics»* codifié maintenant à l'article L. 1413-1 du CGCT consacré aux services publics locaux.

1.- Le champ d'application de la commission consultative des services publics locaux

Originellement applicable aux communes de plus de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants[14], l'article L. 1413-1 étend à l'ensemble des collectivités territoriales l'obligation de créer une Commission consultative des services publics locaux. Ainsi, les régions et les départements, originellement exclus, doivent créer ce type d'organisme. Cette harmonisation semblait souhaitable dans la mesure où tout comme les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, les régions et les départements sont compétents pour exploiter des services publics[15].

A côté de cette harmonisation, il a été procédé à un ajustement. En effet, soucieux de ne point porter atteinte à leur libre administration, le législateur a décidé d'augmenter le seuil pour les communes et les établissements publics de coopération afin de ne pas leur imposer des charges financières excessives. Ainsi, seules les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants devront créer la Commission. Le législateur procède ainsi à une hiérarchisation des collectivités territoriales en imposant à certaines, en raison de leur capacité financière, des obligations que d'autres ne pourraient respecter. Cette technique a le double mérite de permettre de rendre le droit plus effectif et de concourir à ouvrir une nouvelle brèche au débat sur la différenciation du régime applicable en fonction des ressources des collectivités locales et l'institution d'un droit des collectivités territoriales *«à la carte»*.

2.- Les modalités de fonctionnement de la commission consultative des services publics locaux

L'ancien article L. 2143-4 était, sur ce point, assez laconique. En effet, il précisait simplement que la commission devait être composée

parmi les membres de représentants d'associations d'usagers des services publics concernés et présidée par le maire ou le président de l'établissement public. La loi du 27 février 2002 apporte des précisions quant aux modalités de fonctionnement. Désormais, le fonctionnement de la commission est rationalisé.

D'abord, un ordre du jour est présenté par la majorité des membres de la commission pour toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. Faut-il en conclure que l'objet de la commission doit se cantonner à évoquer ce dernier point ? Nous ne le pensons pas. En effet, cela consiste simplement à permettre aux membres de la commission d'ajouter en plus des compétences inscrites et obligatoires, les questions limitées à l'amélioration des services publics locaux. Cette disposition a le mérite d'éviter une extension exagérée du rôle de la commission et concourt à rationaliser son fonctionnement.

Ensuite, des compétences sont clairement définies. D'une part, la commission examine chaque année sur le rapport de son président : le rapport mentionné à l'article L. 1411-3 établi par le délégataire de service public; les rapports sur le prix et la qualité du service public de l'eau visés à l'article L. 2224-5 et un bilan d'activités des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. D'autre part, elle bénéficie d'un pouvoir consultatif obligatoire pour tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 et tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. Le non-respect de cette obligation entraînera-t-elle l'annulation de la délibération des collectivités territoriales ? Il sera intéressant d'attendre les premières solutions jurisprudentielles.

Enfin, toujours présidée par l'exécutif local, la commission voit sa composition élargie aux membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant désignés à la représentation proportionnelle, harmonisant ainsi le mode de nomination à d'autres commissions instituées par la loi du 6 février 1992[16].

En outre, des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant, sont présents. Comme le souligne le Professeur Luchaire, «*l'ancienne rédaction était plus adaptée, car elle parlait des représentants d'association d'usagers du ou des services concernés*»[17]. Cette extension confirme la volonté du législateur d'impliquer plus largement le secteur associatif et donc les habitants[18] à la gestion des services publics locaux.

Il convient de remarquer le maintien des comités consultatifs sur le fondement de l'article L. 2143-2 du CGCT pouvant intervenir «*sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité*». Ces comités consultatifs paraissent conserver leur place dans la mesure où leur objet semble étendu à la notion d'intérêt communal.

Pour terminer, l'article 23 de la loi du 27 février 2002, dispose en son deuxième alinéa que les dispositions de l'article 5 entrent en vigueur un an après la publication de la présente loi soit le 28 février 2003.

Les collectivités possèdent ainsi un an pour mettre en place réellement cette structure que les associations d'usagers ne manqueront pas de solliciter en vue de leur permettre d'être informées des modalités de fonctionnement des services publics locaux.

Cette disposition applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et aux EPCI, sous réserve de l'application des seuils réglementaires, a le mérite d'harmoniser le droit applicable et constitue la principale avancée en la matière. En revanche, le législateur n'a pu instaurer, au niveau du droit à l'information des administrés, une telle cohérence rendant difficilement intelligible un droit éclaté dans le code général des collectivités territoriales.

B.- Le droit à l'information des administrés : un droit éclaté

Eparpillées sur l'ensemble de la loi, les mesures destinées à renforcer le droit à l'information des administrés paraissent plus délicates à circonscrire. Il convient de relever que ces dernières s'appliquent bien évidemment aux usagers des services publics locaux. En fait, il s'agit de distinguer d'une part l'approfondissement de la publicité des actes locaux (1) et d'autre part la création institutionnelle d'un adjoint délégué au quartier et chargé de veiller à l'information des habitants (2).

1.- L'approfondissement de la publicité des actes locaux

D'abord, la loi du 6 février 1992 avait exigé un mode de publicité spécifique aux conventions de délégation de service public local. En vertu de l'article 19 de la loi[19], le législateur a imposé aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale, l'insertion dans une publication locale de la délibération. Ainsi, naissait un droit à l'information renforcé au sein des collectivités territoriales. La loi du 27 février 2002, en son article 115[20], réceptionne une solution jurisprudentielle[21] consistant à définir la concession de plages comme des délégations de service public. En conséquence, cette matière doit être soumise aux mesures de publicité et de mise en concurrence au nom du principe de la transparence. Ces mesures de publicités doivent être appliquées à deux situations : soit la concession est accordée directement à une personne privée ou publique après renoncement des communes soit la commune décide de sous-traiter la concession obtenue. Dans les deux cas, ces délégations seront accordées après publicité et une mise en concurrence[22].

Ensuite, l'article 54 de la loi du 27 février 2002 impose aux communes d'informer le public des conditions d'application de l'article L. 2321-2 du CGCT en son alinéa 10 concernant la faculté pour les communes de mettre à la charge des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique de toute activité sportive ou de loisir. Le décret n° 87-141 du 3 mars 1987 limitait au ski alpin et au ski de fond les sports pouvant être inclus. L'article 54 étend le champ d'application aux activités de loisirs. En revanche, la nouvelle rédaction semble alléger les modalités de publicité. En effet, alors que l'article originel imposait un double affichage situé en mairie et sur les lieux où se pratiquent ces activités sportives, la nouvelle rédaction conserve l'affichage traditionnel tout en offrant la possibilité, *«le cas échéant»*, d'afficher dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité.

Cette possibilité s'explique par l'extension des lieux pouvant recevoir cette information et donc à la difficulté matérielle pour les communes de satisfaire exhaustivement à cette exigence. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit d'une contrainte juridique moins performante, la population se trouvera plus largement informée grâce à la multiplication des lieux recevant l'information par l'affichage.

Enfin, l'article 6 de la loi relative à la démocratie de proximité modifie les articles L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4131-1 et L. 4141-4 du CGCT. Désormais un acte des collectivités territoriales sera exécutoire de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. Bien entendu, la transmission de l'acte, lorsque cela s'impose, au représentant de l'Etat, reste obligatoire. La loi met ainsi fin à une controverse jurisprudentielle[23] sur ce point. Néanmoins, il est à remarquer qu'aucune disposition, pour cette matière, n'est envisagée au niveau des structures intercommunales. Alors, il s'agit de se reporter à l'article L. 5211-3 du CGCT, renvoyant lui-même aux articles L. 2131-1 et suivants du CGCT, pour admettre que l'article 6 de la loi s'applique, par défaut, aux EPCI. Cet oubli du législateur ajouté à la lecture *«par tiroir»* de certaines dispositions rend la compréhension difficile en dépit de la codification des dispositions.

Moyen d'information de proximité par excellence, l'affichage fait son retour et permet de souligner que le droit à l'information constitue surtout un moyen de rendre les actes des autorités locales exécutoires avant même de contribuer au développement de la démocratie locale. Le retour de l'affichage se réalise avec la prise en compte des nouvelles technologies. Ainsi, la publication ou l'affichage de actes peut également être organisé, à titre complémentaire, sur support numérique[24] de *«façon à progresser sur la voie de la société de l'information»*[25] à l'heure où le projet de loi était en cours de discussion au Parlement[26].

2.- L'institutionnalisation du droit à l'information

La disposition majeure de la loi du 27 février 2002 tient en la création, à l'article 1er, du quartier comme nouveau cadre d'action locale. Ici, la loi relative à la démocratie de proximité réinvente et généralise, sur un territoire plus réduit, les comités d'initiative et de consultation institués par la loi du 31 décembre 1982 précédemment abrogés. En optant pour le quartier comme cadre pertinent pour développer la démocratie locale, le légis-

lateur institue à l'article 3 codifié à l'article L. 2122-18-1 du CGCT, un adjoint chargé de quartier. Le rôle de cet adjoint est, notamment, de veiller à l'information des habitants en servant de vecteur de cette information[27]. Par ailleurs, cette obligation est imposée uniquement aux communes de plus de 80 000 habitants. En outre, un régime spécial a été institué, à l'article 20 de la loi, pour les villes de Paris, Marseille et Lyon[28] concernant d'une part la création des quartiers malgré l'existence d'arrondissements[29] et d'autre part la nomination d'un adjoint de quartier à l'article L. 2511-25-1. Alors que pour les communes de plus de 80 000 habitants, un adjoint peut avoir la charge de plusieurs quartiers, ici, sous l'emprise de la loi du 31 décembre 1982, chaque adjoint sera responsable d'un quartier dans l'arrondissement.

Au niveau des moyens financiers octroyés par le législateur, il convient de remarquer qu'aucune dépense afférente à cette mission n'est inscrite comme une dépense obligatoire dans les budgets communaux. Ainsi, force est de constater que cette disposition a toutes les chances de devenir une disposition ayant une valeur symbolique voire une caution politique.

En revanche, les villes soumises au régime juridique spécifique de la loi de 1982, en vertu de l'article 33 de la loi relative à la démocratie de proximité[30], disposeront, dans le cadre des recettes de fonctionnement, d'une dotation de gestion locale finançant notamment les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement qui constituent des dépenses obligatoires[31].

Par ailleurs, le législateur, à l'article 33 de la loi, a défini les modalités pratiques de la fixation du montant de la dotation d'animation locale. L'article L. 2511-38 indique que le conseil municipal est chargé de fixer le montant des sommes destinées à la dotation d'animation locale. Cette dernière, en vertu de l'article L. 2511-39-1, est calculée et répartie, par le conseil municipal, en application de critères prenant en compte notamment la population de chaque arrondissement. Cette disposition a fait l'objet de débats importants lors de la discussion parlementaire[32] pour finalement, à notre sens, retrouver un critère objectif plus conforme à la nature de la mission tout en laissant une marge d'appréciation aux élus quant à l'application des critères supplétifs.

Enfin, cette disposition est directement applicable en l'absence de décret[33].

Le législateur atteint, ici, un niveau de complexité important en raison d'un enchevêtrement directement lié à l'organisation administrative en France. Cet enchevêtrement paraît être regrettable en rendant peu lisible le droit applicable pour les administrés.

Au total, même si le droit à l'information des habitants semble renforcé après la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les mesures adoptées présentent davantage une valeur symbolique ou philosophique qu'une réelle portée juridique. En effet, quelles seront les sanctions au non-respect du dispositif ? Quelle sera l'implication des habitants face à ces nouveaux instruments ? En somme, le droit à l'information des habitants montre, une fois de plus, son caractère diffus, difficilement maîtrisable et dépendant avant tout de l'implication des acteurs locaux sur le terrain afin de cultiver librement la pratique démocratique.

Par ailleurs, si la loi entend contribuer à rapprocher les habitants des décisions locales, elle ne permet pas, en revanche, de rapprocher ces derniers du droit ! En effet, il convient de relever, parfois, une absence d'harmonisation du droit entre les différentes collectivités territoriales; ici des dispositions applicables partiellement à certaines collectivités ou là des dispositions éparpillées dans le code. En somme, le droit à l'information des administrés semble davantage pâtir de sa désorganisation et les avancées réelles tendent à être minorées, perdues dans les méandres des textes. Tel n'a pas été la même approche quant au droit à l'information des élus au sein des assemblées locales. En effet, la loi du 27 février 2002 s'est consacrée sur un objectif en la matière : le renforcement des droits de l'opposition.

II.- Le droit à l'information des élus au sein des assemblées locales[34] : le renforcement des droits de l'opposition

Le droit à l'information des élus s'est construit autour de solutions jurisprudentielles. Il a fallu attendre la loi du 6 février 1992 pour voir inscrire dans le marbre les droits des élus au sein de leur assemblée. Parmi ces derniers, le droit

à l'information avait une place importante. Ce droit, comme celui des administrés, découle directement du principe de la démocratie représentative. Elus par les administrés pour gérer leurs affaires, les élus se doivent de délibérer en toute connaissance de cause. Ainsi, l'article L. 2121-13 du CGCT inscrit un principe général affirmant que «*Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération*». C'est dans ce cadre que le législateur a souhaité renforcer le droit à l'information des élus, et plus spécifiquement, la loi du 27 février 2002 s'attache à conférer, aux élus n'appartenant pas à la majorité, de nouveaux instruments consistant d'une part à développer la fonction de contrôle par la mise en place d'une mission d'information et d'évaluation (A) et d'autre part à réserver à l'opposition un espace réservé à leur expression au nom d'une information pertinente (B).

A.- La création d'une mission d'information et d'évaluation : un droit de contrôle de l'opposition

L'article 8 de la loi commentée inscrit dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 2121-22-1, le principe de la création d'une mission d'information et d'évaluation chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Cette nouvelle structure permet de confirmer la tendance à la «*parlementarisation*» du fonctionnement des assemblées locales (1) tout en offrant une structure imparfaite (2).

1.- Le parlementarisme rationalisé des assemblées locales[35]

Le droit constitutionnel local a toujours privilégié le principe de l'indépendance organique des pouvoirs exécutif et délibérant. Néanmoins, depuis quelques années, le législateur a tendance à transposer des techniques applicables à l'Assemblée nationale dans le fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales[36]. Cette évolution s'est limitée, en France métropolitaine, aux régions et à la collectivité, *sui generis*, de Corse. Pour cette dernière, le poids identitaire l'emporta davantage que le souci de rationaliser le fonctionnement des assemblées en vue de dégager une majorité. Ainsi, en vertu de l'article 38 de la loi du 13 mai 1991, «*L'assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance*». Les lois réformant le fonctionnement des conseils régionaux ont été plus significatives. En effet, ces réformes découlent directement d'une volonté de briser le blocage institutionnel engendré par le mode de scrutin proportionnel lors des dernières élections régionales[37]. Ainsi, la loi n° 98-135 du 7 mars 1998[38] a institué d'une part ce que d'aucuns ont pu qualifier, à tort, de «*49-3 régional*» permettant l'adoption sans vote du budget régional à défaut d'adoption du budget dans les délais légaux et de motion de renvoi présentée. D'autre part, la loi du 7 mars 1998 impose au président du conseil régional d'effectuer une déclaration de politique générale s'apparentant à l'article 49-1 de la Constitution[39]. Ces deux dispositions empruntent incontestablement des techniques issues du parlementarisme rationalisé conçu en 1958. Il n'en demeure pas moins qu'en aucun cas, elles n'engagent la responsabilité de l'exécutif. En revanche, la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999[40] franchit un nouveau pas. En effet, elle introduit une procédure de «*défiance constructive*» afin d'adopter les budgets régionaux en l'absence de majorité sur le fondement de l'article L. 4311-1 et L. 4311-1-1 du CGCT[41]. Cette disposition, effective jusqu'en 2004, date du renouvellement des conseils régionaux, se révèle être l'exemple parfait de la «*parlementarisation*» des assemblées locales.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité apporte une pierre à l'édifice présenté. Ici, la responsabilité de l'exécutif n'est pas en jeu. Il s'agit simplement d'adopter des techniques de fonctionnement issues des assemblées parlementaires. Ainsi, la loi du 6 février 1992 avait conféré aux élus la possibilité d'exposer des questions orales[42] consacrant ainsi une droit d'expression[43] ou de former librement des groupes d'élus[44] applicable également aux EPCI[45]. En instituant, à l'article 8 de la loi, une commission d'information et d'évaluation, le législateur tend à rechercher «*la reconnaissance progressive de véritables droits aux conseillers pour qu'ils puissent jouer leur rôle de contre-pouvoirs ... dans ce lieu de confrontation et de dialogue qu'est une assemblée représentative*»[46]. En créant une telle mission, le législateur a sou-

haité rapprocher les techniques applicables aux assemblées parlementaires dans les assemblées locales. En effet, depuis l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, le législateur a instauré des commissions d'enquêtes et de contrôles et la loi du 20 juillet 1991 a supprimé cette dualité sous le vocable unique de commissions d'enquêtes[47]. A cela s'ajoute la création, sous la dixième législature, d'un Office d'évaluation des politiques publiques et d'un Office d'évaluation de la législation. Dans ces conditions, il paraissait logique que le droit des collectivités territoriales réceptionne cette technique rendant toute politique publique plus efficace.

2.- Les modalités de fonctionnement de la mission d'information et d'évaluation

Applicables à toutes les collectivités territoriales[48] (mais excluant les arrondissements de Paris, Marseille et Lyon[49]) et aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population totale de 50 000 habitants au minimum[50], la création d'une mission d'information et d'évaluation est limitée aux communes de plus 50 000 habitants[51] alors qu'elle s'applique à l'ensemble des départements et des régions. La création, sur le fondement du principe proportionnel, émane du conseil délibérant sur proposition d'un sixième des conseillers municipaux[52], d'un cinquième des conseillers généraux et régionaux. Le rôle de la mission sera de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public local.

Le législateur a souhaité, à l'instar des consultations locales prévues à l'article L. 2141-2 du CGCT, encadrer les modalités de création de la mission afin que l'instauration de ce droit ne se transforme en véritable tactique de harcèlement municipal.

Dans ce cadre, des contraintes temporelles ont été érigées. D'abord, un même conseiller ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. Ensuite, la durée de la mission ne peut excéder plus de six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée. Enfin, aucune mission ne peut être créée à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général ou triennal (pour les départements) des assemblées délibérantes.

En somme, si la création d'une telle mission confère *«un droit de regard»* à l'opposition, il reste que la mise en œuvre concrète de cet outil, directement liée à la spécificité du scrutin, laisse craindre des difficultés d'application pour l'opposition compte tenu des contraintes imposées par le législateur. Néanmoins, l'opposition aura, par le truchement du règlement intérieur, une garantie quant au respect de la règle de droit. En effet, il appartient au règlement intérieur[53] de fixer les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement et les modalités de sa composition.

Devant le caractère aléatoire, s'apparentant, toute chose égale par ailleurs, à la mise en place des consultations locales, de cet instrument, l'opposition pourra toujours bénéficier d'une tribune afin d'exprimer, dans le bulletin d'information, un droit à l'expression.

B.- Un droit à l'information diversifié : le droit à l'expression de l'opposition dans le bulletin d'information

Le droit à l'information ne se résume plus à son existence mais concerne également une exigence. Par l'introduction dans l'article 9 d'un droit à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité (2), le législateur a consacré le principe selon lequel l'expression du pluralisme des opinions conduit à une meilleure information des habitants : c'est la notion d'information pertinente (1).

1.- Le droit à l'information pertinente[54]

Depuis que des dispositions législatives ont permis aux administrés ou aux élus d'invoquer un droit à l'information dans le fonctionnement des collectivités territoriales, ce dernier a toujours été appréhendé quant à son étendue. En somme, au fil des années, il s'agissait de restreindre le cercle du secret sans se soucier des conditions permettant de rendre ce droit à l'information effectif. Quelques dispositions issues de la loi du 6 février 1992 ont commencé à appréhender cet élément qualitatif. Ainsi, le droit à l'information des administrés sur les documents budgétaires, inscrit à l'article L. 2313-1 du CGCT, imposait dans cette matière technique, faite pour les spécialistes, la communication des annexes sur la demande

des administrés. Cette disposition avait le mérite de rendre l'opération plus transparente pour l'initié. En revanche, elle ne résolvait pas, pour l'œil novice, la compréhension du document. Ainsi, il ne suffisait pas de consacrer l'existence du droit à l'information, mais il s'agit de lui conférer une exigence : celle consistant à obtenir une information intelligible et donc pertinente. Cette tendance a pris un nouvel essor avec la décision du Conseil constitutionnel en date du 16 décembre 1999 qui a érigé le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en objectif à valeur constitutionnelle[55].

Il semble même certain que le développement quantitatif du droit à l'information sans se soucier de son exigence qualitative nuit gravement à son effectivité jusqu'à mettre en péril, de fait, son existence. Cette interprétation avait été invoquée par le préfet du Nord lors de la présentation, par la commune de Mons-en-Barœul, de la maquette du budget primitif de 1999 et celle du compte administratif sur le fondement de l'atteinte au principe comptable de sincérité. En effet, *«en optant pour une technique opaque, la commune peut modifier la perception de certaines données»*[56] et donc contrevenir au principe de l'intelligibilité de l'information et ôter aux administrés comme aux élus toute appréciation pertinente lors des différents votes.

C'est dans ce même esprit que le législateur, à l'article 9 de la loi codifié aux articles L. 2121-27-1, L. 3121-24-1 et L. 4132-23 du CGCT, a permis aux conseillers n'appartenant pas à la majorité de disposer dans le bulletin d'information d'un espace d'expression. Ici, c'est la reconnaissance explicite que le monopole, au niveau de l'émetteur, entraîne une information non pertinente ne permettant pas d'éclairer les administrés. Ce postulat est à rapprocher directement de la décision du Conseil constitutionnel du 10-11 octobre 1984 consacrant la liberté des lecteurs en la rattachant directement à la notion de pluralité inscrite à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[57].

En somme, de la part du législateur, le pluralisme des opinions exprimées dans le bulletin d'information doit permettre une information plus éclairée, plus pertinente et donc, *in fine*, un choix dans l'urne effectué en toute connaissance de cause.

2.- La consécration d'un droit à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité dans le bulletin municipal

L'article 9 de la loi du 27 février 2002 ne nécessitant pas de dispositions réglementaires pour son application[58], étend largement ce nouveau droit. En effet, seules les communes inférieures à 3 500 habitants ne sont pas soumises à cette disposition. L'article 21 de la loi soumet entièrement les EPCI. Le droit à l'expression doit être inscrit non pas dans un journal de propagande mais dans un bulletin d'informations générales sur les réalisations et la gestion de l'assemblée délibérante. Ce point mérite d'être souligné dans la mesure où la principale critique relative à la qualification du bulletin municipal comme moyen d'exercice du droit à l'information est son caractère partisan[59].

Ainsi, l'article 9 de la loi commentée permet de confirmer que la diffusion d'un bulletin par une collectivité territoriale relève d'une mission de service public[60].

En effet, constituant un service public, la diffusion du bulletin est soumise aux principes régissant tout service public. En ne laissant au sein du bulletin qu'une opinion s'exprimer, la majorité contreviendrait à l'exigence du respect du principe de neutralité. En réalité, grâce à l'expression d'une opinion divergente et donc à l'existence d'une pluralité d'expression dans le bulletin, l'usager de la collectivité tendra vers le respect du principe de neutralité découlant du principe d'égalité[61].

Par ailleurs, le législateur a défini la place réservée à cette expression. L'article 9 initialement prévoyait l'existence *«d'une place appropriée»* pour l'expression de l'opposition dans le bulletin[62]. Cette rédaction a été considérée, à juste titre semble-t-il, comme n'étant pas juridiquement définissable. Ainsi, l'amendement n° 166[63] a qualifié l'importance de cette expression en *«espace réservé»*. Cette expression, si elle reste juridiquement plus aisée à appréhender, dans la mesure où le juriste semble plus familier de ces notions (notamment en droit de l'urbanisme), il reste qu'elle est sujette à interprétation que le juge ne manquera pas de trancher dans un contentieux, à n'en pas douter, très prolifique.

Enfin, le règlement intérieur se chargera de définir les modalités d'application de cette disposition. Ainsi, il appartiendra, aux requérants, de contester le règlement intérieur et de discuter devant le juge de la notion *«d'espace réservé»* tout en sachant selon Bernard Derosier que *«Mieux vaut quelques lignes que rien du tout»*[64].

Au total, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité vient renforcer le droit des élus au sein des assemblées locales et plus particulièrement le droit à l'information de l'opposition. Cette volonté s'accompagne par l'harmonisation progressive des techniques issues du parlementarisme rationalisé au niveau national tout en exigeant un droit à l'information de qualité. Ces avancées constituent un progrès quant aux conditions d'exercice du mandat local par les élus, tout en étant conscient qu'en ce domaine, l'efficacité du droit dépendra avant tout des pratiques locales engagées sur le terrain, et ne saurait être appréhendée comme des instruments visant à créer des contre-pouvoirs.

Conclusion

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité tient à envoyer un message fort en rappelant clairement tout au long des articles relatifs au droit à l'information que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus.

D'abord, les collectivités s'administrent librement et le législateur ne peut leur imposer des contraintes excessives conduisant à réduire leur autonomie financière. C'est la raison pour laquelle le législateur a fait le choix de revoir à la hausse l'ensemble des seuils communaux afin de ne pas affaiblir les petites collectivités de charges insurmontables.

Ensuite, les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus. Ici, il s'agit de préserver l'autonomie institutionnelle des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle de nombreuses dispositions issues tant du rapport Mauroy que du projet de loi ont été écartées. Ainsi, l'article 2 du projet de la loi consistant à ce que le conseil de quartier remette au maire un rapport annuel sur son activité a été supprimé. De même, les articles 8 et 10 du projet de loi, qui prévoyaient respectivement une séance du conseil municipal consacrée chaque année à l'examen des projets de délibération proposés par des conseillers n'appartenant pas à la majorité et la publication des noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions lors des débats, ont été écartés.

Dans ces conditions, et à la lumière de la lecture tant des rapports que de la déclaration générale du Premier ministre, la loi du 27 février 2002 paraît être pour certains comme une loi décevante ou un *«rendez-vous manqué»*[65] par le législateur. Cette appréciation ne saurait être objective si le commentateur occulte le point fondamental du droit à l'information au sein des collectivités territoriales : ce droit repose sur un principe consistant depuis le 19e siècle à faire vivre la démocratie par l'intermédiaire de représentants sanctionnés à la fin de leur mandat par les administrés. Nier cette évidence, en criant la nécessaire mise en place d'une démocratie participative, revient à remettre en cause l'édifice représentatif en France. Le vote de la présente loi semble, en outre, rappeler que le droit à l'information se présente davantage comme un droit expérimental permanent au sein des collectivités territoriales plutôt que comme un droit devant être porté ou corseté par des textes. En effet, le droit à l'information au sein des collectivités territoriales se cultive au fil du temps, par l'existence de coutumes locales.

Dans ce contexte, le texte propose des avancées dans le domaine du droit à l'information notamment pour le droit des élus issus de l'opposition tout en ayant la volonté d'assurer pour les élus de l'intercommunalité une égalité de droits[66]. Pour le reste, le droit à l'information des administrés semble éparpillé au fil du texte et perd ainsi de la lisibilité. Il n'en reste pas moins que ce texte restera dans l'histoire du droit de la décentralisation comme un texte de transition venant clore une période de vingt années au cours de laquelle des couches successives se sont accumulées et ouvrant, par ailleurs, des perspectives pour une nouvelle ère du droit des collectivités territoriales en France reposant sur la démocratie représentative refondée en vue de créer avec le citoyen une démocratie de confiance.

Notes

1 JO du 28 février 2002, p. 3808.

2 René Goblet, Séance Chambre des députés du 8 février 1883, Débats Parlementaires, 9 février 1883, p. 245.

3 Yves Luchaire, «Le quartier et l'usager à l'affiche», RGCT 2002, n° 21, p. 3

4 Ministre de l'intérieur, 2e séance du 25 juin 2001, JOAN, 26/06/2001, p. 4805.

5 Séance du 17 janvier 2001, déclaration du Premier ministre, JOAN, 18/01/2001 p. 480.

6 EDCE 1993, «Décentralisation et ordre juridique»; Daniel Hoeffel, «La décentralisation : Messieurs de l'Etat encore un effort», Sénat, n° 239, 1996-1997; Michel Mercier, «Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux», Sénat, n° 166, 1999-2000; Colloque organisé par le Sénat le 29 avril 1999, «Sécurité juridique et action publique locale», Les colloques du Sénat; Michel Mercier, «Pour une République territoriale, L'unité dans la diversité», Rapport du Sénat, n° 447, 1999-2000; Pierre Mauroy, «Refonder l'action publique locale», Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2000; Claudette Brunet-Léchenault, «La décentralisation et le citoyen», Conseil économique et social, n° 2000-6, 2000.

7 Six priorités avaient été définies : la rénovation des institutions locales, l'approfondissement de la démocratie, un meilleur partage des compétences, la modernisation des finances locales, l'amélioration du statut de la fonction publique territoriale et la poursuite de la déconcentration.

8 Cette impression semble être confirmée par le peu de place réservée au sujet dans la circulaire du 27 mars 2002 consacrée à la mise en œuvre de la loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, NOR : INTB020076C, site web, ministère de l'intérieur, DGCT.

9 En vertu de l'article 22 de la loi du 5 mai 1855, D. P 4e partie, 1855, p. 56. La loi du 18 juillet 1837, en son article 29, n'autorisait la publication des débats qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure (Recueil Duvergier 1837, p. 227). Notons encore que la loi du 7 messidor an II, article 37, instaurait déjà «la communication des pièces renfermées dans les dépôts publics» qui sera reprise par un avis du Conseil d'Etat du 18 août 1807 (Bulletin des lois, mars 1808, Tome septième, n° 29).

10 Réaffirmé dans la circulaire du 27 mars 2002 aux termes de laquelle «C'est un principe essentiel de la démocratie locale que le droit des habitants de la commune à être informés de ses activités...» (INTB0200076C).

11 Pour le commentaire, Christophe Fiorentino, «Droit des collectivités territoriales et droit à l'information», RGCT 2002, n° 21, p. 46.

12 En vertu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

13 Yves Luchaire, «Le quartier, l'usager à l'affiche», op. cit., p. 9.

14 Amendement n° 153 soutenu par Bernard Derosier, 2e séance du 19 juin 2001, JOAN du 20/06/2001, p. 4425.

15 On pense plus précisément à la région pour le chemin de fer, Denis Broussole, «La régionalisation ferroviaire : le décret du 27 novembre 2001», AJDA 2002, p. 435.

16 Au niveau de la composition des commissions dans les communes de plus de 3500 habitants (article L. 2121-22 du CGCT); de l'élection des membres de la commission permanente du conseil général (L. 3122-4 du CGCT), du conseil régional (L. 4133-4 du CGCT) et de la Corse (L. 4422-9 du CGCT).

17 «Le quartier et l'usager à l'affiche», op. cit., p. 9.

18 L'amendement n° 476 défendu par Monsieur Brard, repoussé par l'Assemblée, intégrait également les représentants des agents de la collectivité locale concernée et des représentants des salariés des entreprises délégataires (séance du 19 juin 2001, JOAN, 20/06/2001, p. 4426).

19 Inséré à l'article L. 2121-24 du CGCT.

20 Inséré à l'article L. 321-9 du code de l'environnement. Sur ce point, Jacqueline Morand-Deviller, «Les concessions de plages naturelles», AJDA 2002, p. 481.

21 CE, Sect., 21 juin 2000, SARL Plage Chez Joseph, Fédération nationale des plages restaurants, BJCO, n° 12, p. 355, concl. Catherine Bergeal.

22 Le décret définissant les modalités d'application de l'article est très attendu par les communes littorales notamment sur la question de la conciliation des diverses autorisations administratives pour l'exploitation du service public balnéaire.

23 Allant dans le sens de la loi, CAA Paris, 28 juillet 1998, Deniset. En sens contraire, CAA Marseille, 15 février 2000, Capenac, Collectivités Territoriales-Intercommunalité, mars 2000, p. 4.

24 Trois amendements présentés par M. Mariani (n° 505), MM. Martin-Lalande et Quentin (n° 544) et MM. Daudresse, Blessig et Coussain (n° 582).

25 Patrice Martin-Lalande, 2e séance en date 19 juin 2001, JOAN, 20/06/2001, p. 4431.

26 Projet de loi relatif à la société de l'information n° 3143 en discussion devant l'Assemblée nationale avant l'alternance. Sur cette question, Isabelle Paillart, «Démocratie locale et NTIC», Pouvoirs, n° 73, 1995, p. 7.

27 «Si l'on souhaite que les conseils de quartier soient informés de tout ce qui concerne la vie municipale dans leur quartier, il faut bien trouver le vecteur de cette information. Quel meilleur vecteur qu'un membre du conseil municipal ?» Bernard Roman, 3e séance du 14 juin 2002, JOAN du 15/06/2001, p. 4339.

28 Sur le fondement de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

29 «Sur proposition des conseils d'arrondissement, le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers»... et «Les conseils d'arrondissement créent pour chaque quartier un conseil de quartier».

30 Article L. 2511-38 du CGCT issu d'un amendement n° 614 soutenu par MM. Caresche, Blisko, Bloche, Cambadélis, Charzat, Dreyfus, Le Guen, Marcovith et les membres du groupe socialiste (1re séance du 25 juin 2001, JOAN du 26 juin 2001, p. 4721).

31 Pour une illustration jurisprudentielle, CAA Lyon, Ville de Lyon, Gazette du Palais, 24-28/12/2000, p. 26.

32 Lors de la discussion parlementaire, Georges Sarre (amendement n° 85 rectifié, 1re séance du 25 juin 2001, JOAN du 26/06/2001, p. 4722) voulait insérer d'autres critères comme le nombre d'habitants de l'arrondissement âgés de moins de 25 ans, le nombre d'enfants scolarisés dans l'arrondissement, le nombre de demandeurs d'emplois habitant l'arrondissement et inscrits à l'ANPE, le nombre de personnes domiciliées dans l'arrondissement ayant déposé une demande de logement social à Paris, le nombre de titulaires du revenu minimum d'insertion domiciliés dans l'arrondissement, le nombre de ménages non imposables domiciliés dans l'arrondissement, le nombre de personnes retraitées domiciliées dans l'arrondissement, le nombre de personnes reconnues handicapées domiciliées dans l'arrondissement et le nombre d'allocataires du Fonds national de solidarité. Ces critères pouvaient signifier que l'existence d'un particularisme social, familial, physique ou d'âge engendrait la nécessité de développer des moyens financiers pour l'information.

33 Circulaire du 27 mars 2002, op. cit.

34 Sur cette question, CE Ass., 9 novembre 1973, Commune de Pointe-à-Pitre, Rec. p. 633, concl. J. Théry; «L'information des conseillers municipaux», note Marcel Waline sous l'arrêt Commune de Pointe-à-Pitre, RDP 1974, p. 1143; «L'information préalable des conseillers municipaux», note François Chouvel sous l'arrêt CE, 27 octobre 1989, M. de Peretti c/Commune de Sarlat, Quotidien Juridique, 3 mai 1990, p. 3; CE, Sect., 23 avril 1997, Ville de Caen, Rec. p. 158; CAA Paris, 3 juillet 2001, M. Voiret, RFDA 2001, p. 1352; CE, 29 décembre 1999, Commune de Port-Saint-Louis, Collectivités Territoriales-Intercommunalité, mars 2000, p. 12; Loïc Grard, «Elus : le droit à l'information communale», Gazette des communes, 17 août 1992, p. 68; Michel Verpeaux, «Les droits des élus ou le droit des assemblées locales ?», RFDA 1993, p. 21; Mylène Le Roux, «Information des élus locaux et participation à la prise de décisions. Développements récents», RGCT n° 11, 2000, p. 203; Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Droit des collectivités territoriales, 1998, 2e édition, PUF, p. 253.

35 Sur cette question, Isabelle Muller-Quoy, Le droit des assemblées locales, LGDJ, coll. «Systèmes», 2001; Frédéric Sauvageot, «Pouvoir exécutif et pouvoir délibérant dans les collectivités territoriales fran-

çaises», in Annuaire 2001 des collectivités locales, p. 25, CNRS éditions.

36 Ici, il s'agira d'évoquer la situation des collectivités territoriales métropolitaines.

37 Voir Laurence Baghestani-Perrey et Michel Verpeaux, «Mode d'élection des conseillers régionaux et fonctionnement des conseils régionaux : enfin la réforme vint ?», RFDA 2000, p. 109.

38 JO 8 mars 1998, p. 3557.

39 Pour une application jurisprudentielle, CE, 25 novembre 1998, Mmes Forray, Recueil Dalloz 1999, p. 357, note Piastra.

40 JO 20 janvier 1999, p. 1024.

41 Pour une application jurisprudentielle, TA Dijon, 4 mai 1999, Préfet de la Région Bourgogne c/Région Bourgogne, Gazette du Palais, 9-10 février 2000, n° 362.

42 Articles 32 et 33 de la loi codifiés aux articles L. 2121-19 et L. 3121-20 du CGCT.

43 CE, 22 mai 1987, Tête c/Commune de Caluire-et-Cuire, Rec. p. 179; AJDA 1987, p. 664, concl. Vigouroux.

44 Articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23.

45 En vertu de l'article L. 5211-1 du CGCT issu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale.

46 Isabelle Muller-Quoy, «L'élu local : nouveau statut, nouveau droit», AJDA 2002, p. 288.

47 Dimitri Georges Lavroff, Le droit constitutionnel de la V^e^ République, 1995, p. 480; Jean-Louis Pezant, «Parlementarisme rationalisé et système majoritaire», in Mélanges Pierre Avril, p. 477, 2001.

48 Articles L. 2121-22-1, L. 3121-22-1 et L. 4132-21-1 du CGCT.

49 En vertu de l'article 20 de la loi.

50 En vertu de l'article 21 de la loi du 27 février 2002.

51 Le rapport présenté par Bernard Derosier lors de la première lecture prévoyait un seuil de 20 000 habitants (Rapport démocratie de proximité, n° 3113, p. 89).

52 Le rapport présenté par Bernard Derosier lors de la première lecture prévoyait qu'un cinquième des membres de l'assemblée délibérante (Rapport démocratie de proximité, op. cit.).

53 Selon la jurisprudence constante depuis l'arrêt CE sect., 10 février 1995, Riehl, («Les grands arrêts du droit de la décentralisation», n° 13, 1^re^ édition, p. 87) en application de l'article 31-II de la loi du 6 février 1992 (articles L. 2121-8, L. 3121-8 et L. 4132-6 du CGCT).

54 Yves Luchaire, «Le droit à l'information pertinente», Annuaire 2001 des collectivités locales, op. cit., p. 109.

55 Décision n° 99-421 DC.

56 Christophe Fiorentino, «Droit des collectivités territoriales et droit à l'information», p. 52, op. cit.

57 Décision n° 181 DC «Entreprises de Presse» in Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel, Louis Favoreu et Loïc Philip, 9^e^ édition, n° 36, Dalloz.

58 En vertu de la circulaire du 27 mars 2002, op. cit.

59 Pour Roselyne Bachelot-Narquin, «La servilité du commentateur est principalement dédiée au maire, et les adjoints, même les plus actifs, y apparaissent comme des comparses... Et l'opposition me direz-vous ? Quelles que soient les collectivités, elle est évidemment absente de toutes les parutions thématiques puisque le but affiché est d'informer !» (Les maires : fête ou défaite ? Editions Anne Carrière, Collection, 2001).

60 Voir en ce sens, TA Amiens, 31 octobre 1978, Sieur Hosten et Delle Mahiu, AJDA 1979, p. 32, note Laurent Richer; CAA Paris, 11 octobre 1984, Editor Tennog/Commune de Houilles, LPA 1995, n° 89, p. 38; TC, 24 juin 1996, Préfet de l'Essonne, req. n° 3023; CE, 10 juillet 1996, M. Coisne, RFDA 1997, concl. Chantepy, p. 504, note Jean-Claude Douence, p. 507. Pour une étude sur cette question, Martine Long, «Le bulletin municipal : un statut juridique complexe», AJDA 1998, p. 387.

61 René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, p. 598, 14e édition.

62 3e séance du 19 juin 2001, Bernard Derosier, JOAN du 20/06/2001, p. 4475.

63 Soutenu par Bernard Derosier, op. cit., p. 4477.

64 Op. cit.

65 Isabelle Muller-Quoy, «L'élu local : nouveau statut, nouveau droit», op. cit.

66 En ce sens, la réception par l'article L. 5211-1 du CGCT de l'article L. 2121-19 permettant aux conseillers municipaux d'exposer en séance du conseil des questions orales.